



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

문학박사 학위논문

1864~1894년
言官 및 言官言論의 변화

2019년 2월

서울대학교 대학원
국사학과
홍문기

1864~1894년 言官 및 言官言論의 변화

지도교수 이 상 찬

이 논문을 문학박사 학위논문으로 제출함.

2018년 11월

서울대학교 대학원

국 사 학 과

홍 문 기

홍문기의 박사 학위논문을 인준함

2019년 1월

위 원 장 _____ (인)

부 위 원 장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

1864~1894년 言官 및 言官言論의 변화

본 연구의 목적은 조선 연관제도의 전통 위에서 高宗代 言官 및 言官言論의 실상을 검토하는 한편, 조선의 전통적인 관료제도가 폐지된 1894년 갑오개혁 당시 연관제도가 어떻게 폐지되었으며 그 개념은 어떻게 기억되었는지를 확인하는 것이다.

言官은 諫官이라고도 하며, 고대 중국에서부터 존재했던 유교정치문화의 대표적인 전통이다. 연관은 낮은 직급에도 불구하고 조선시대 봉당정치가 확립되는 과정에서 핵심적인 역할을 하면서 중요한 주체로 부상했다.

그러나 연관은 18세기 탕평정치기에 들어 위축되었다. 탕평군주들은 여러 봉당들이 각자 사대부들의 공론을 대변하여 경쟁·협력함으로써 국가를 통치하는 봉당정치구조 대신 강력한 왕권에 기반하여 국민들을 직접 통치하는 구조를 선호했다. 이러한 구상 속에서 전국 사대부들의 의견을 모아 ‘공론화’하여 군주와 대신을 견제하는 역할을 담당했던 연관들이 있을 자리는 없었다. 게다가 儒生을 중심으로 한 공론장으로는 포착할 수 없는 기층 민중의 공론장이 성장하면서, 연관 및 연관언론의 위상은 더욱 축소될 수밖에 없었다.

고종대 연관언론의 경우 주관기관별로는 兩司(사헌부·사간원 공동)가, 언론의 형식별로는 啓辭가 가장 많은 비중을 차지했다. 그런데 계사는 모두 죄인들에 대한 탄핵언론이며, 한 번 계사를 통해 탄핵된 사람은 연관들의 별도의 합의가 있기 전까지는 계사에서 지울 수 없었다. 그 결과 고종대를 기준으로 100년 전에 살았던 사람이 여전히 계사에 형식적으로 기록되어 있는 경우가 종종 발견되었으며, 이러한 탄핵 계사가 고종대 전체 연관언론 중 60% 가까이를 차지하고 있었다.

상술한 것처럼 고종대 언관언론의 대부분은 관성적 탄핵이었지만, 당대 정국에 유의미한 논쟁을 불러일으키는 언론들도 소수 존재했다. 이와 관련하여 原任言官을 중심으로 다양한 언론들이 올려진 것이 주목된다. 철종대에 단 4건에 그친 원임언론이 고종대에 100건 가까이 올려졌으며, 그것들 중에는 現任言官들에게서는 거의 찾아볼 수 없는 시무언론이거나 당대 정국에 큰 논쟁을 불러일으킨 논핵언론들이 다수 포함되어 있었다. 이는 現任言官들의 언론활동이 정제된 상황에서, 原任言官이라는 자격을 이용하여 여론을 생산하고 공론장에 참여하려는 집단이 존재했음을 의미한다.

언관이 해체된 이후 언관들의 기능은 都察院, 經筵廳 등으로 나뉘어졌다. 언관의 핵심 기능인 언론기능은 도찰원이 부분적으로나마 승계했으나, 고종과 일본 사이의 갈등 속에서 실제로 발휘되지는 못했다. 결국 1894년 갑오개혁으로 전통적인 언관언론은 종결되었던 것이다.

조선을 근대국가로 개혁하고자 했던 개화파들은 신문, 의회, 정당 등 근대정치의 핵심적인 요소들을 도입하고자 했으며, 이 과정에서 言官이나 鄉會같은 조선의 전통적인 개념들을 활용하였다. 그 연장선에서 1895년 중추원은 근대적 의회와 유사한 기구로 개편되었으며, 독립신문과 독립협회를 중심으로 전통적 공론장을 대체하는 근대적 공론장이 형성되어갔다. 1898년 개화파와 보수파 사이의 논쟁이 격렬하게 발생하는 와중에 中樞院을 활성화시켜야 한다는 논의가 벌어지자, 고종과 보수대신들은 中樞院이 과거의 言官과 동일한 것이라는 논리를 제시하여 중추원에 대한 주도권을 장악하고 개화파들을 압박했다. 개화파들은 이러한 압박에 저항하면서도, 한편으로는 근대적 의회라는 생소한 개념을 조선사회에 전달하기 위해 ‘중추원=언관’ 논리를 활용했다.

결국 중추원은 개화파들이 애초에 설립한 의도와는 달리 근대적 의회로 발전하지는 못했으나, 중추원을 둘러싼 논쟁 속에서 개화와 보수 양 세력이 나름의 목적을 위해 전통적인 언관개념과 중추원의 의회개념을 연결시키고 있었다. 이는 한국 사회의 제 세력이 전통의 기반 위에서 근대 정치를 수용하려 했던 모습이었다.

주요어 : 言官, 言論, 붕당정치, 공론, 공론정치, 사헌부, 사간원, 홍문관,
兩司, 三司, 공론장, 고종, 대원군, 갑오개혁, 개화
학 번 : 2005-30033

<제 목 차 례>

<국문 초록>	1
서론	1
1. 연구대상	1
2. 선행연구 검토 및 서술방향	5
3. 논문구성과 자료	9
I. 高宗代 이전 言官의 변천	15
1. 言官制의 발전과 言官改革論 대두	15
1) 言官制의 성립과 朋黨政治의 형성	15
2) 조선중·후기 주요 言官改革論 검토	30
2. 조선후기·말기 言官 및 言官言論의 변천	43
1) 조선후기 郎官權 혁파와 言官權 약화	43
2) 조선말기 言官 및 言官言論의 위상 약화	48
II. 고종대 言官 관련 법제 변화 및 言官言論 개관	54
1. 弘文館의 위상 강화 및 兩司 규정 확립	58
1) 弘文館의 위상 강화와 기능 회복	58
2) 兩司 규정 확립	72
2. 고종대 言官言論 통계 및 言官啓辭 검토	82
1) 고종대 言官言論 통계 검토	82
2) 고종대 言官啓辭 개관	98
III. 고종대 言官言論의 양상	107
1. 신정왕후·대원군 집권기(1864~1872) : 赦免令 추진과 연관언론의 위축	107

2. 대원군-고종 갈등기(1873~1884) : 집권세력의 분열과 언론의 활성화	120
3. 고종 권력 장악기(1885~1894) : 군주권 강화와 언론언론의 후퇴	138
IV. 갑오개혁 이후 言官제도 폐지	154
1. 청일전쟁 발발과 言官제도 폐지	154
1) 甲午改革과 정부 개편	154
2) 言官제도의 폐지	166
2. 폐지된 言論 개념의 정치적 담론화	186
1) 개화관료들의 근대적 공론장 모색 : 신문과 의회를 중심으로 ...	186
2) 1895년 中樞院 개편과 《독립신문》 창간	195
3) 1898년 中樞院 활동 재개와 ‘中樞院=言官’ 논리를 이용한 고종의 중추원 장악	205
결론	226
참고 문헌	243
Abstract	251

<표 차례>

[표 1] 《六典條例》와 《弘文館志》를 통해 정리한 규장각과 홍문관의 예산표	61
[표 2] 《弘文館志》중 經筵官 검임 조항 비교	64
[표 3] 弘文館 官員表	66
[표 4] 고종대 典翰會圈 一覽	70
[표 5] 실록 기준 숙종대~고종대 言官의 彈劾言論 추이	84

[표 6] 《承政院日記》 수록 철종대 言官言論數	85
[표 7] 고종대(1863~1894) 言官言論 형식별 변동	92
[표 8] 고종대(1863~1894) 주관기관별·형식별 언론언론 집계표	93
[표 9] 고종대(1863~1894) 言官言論 주관기관별·형식별 변동	94
[표 10] 고종대(1863~1894) 三司合啓 一覽	99
[표 11] 고종대(1863~1894) 兩司合啓 논핵사유 분석표	102
[표 12] 고종대 兩司合啓 論劾對象 변동 내역	104
[표 13] 1864~1872년 언론언론 내용 개략	107
[표 14] 1873~1884년 언론언론 내용 개략	120
[표 15] 1885~1894년 언론언론 내용 개략	138
[표 16] 1894년 6월 28일 〈議政府官制〉 및 〈各衙門官制〉	157
[표 17] 1894년 7월 18일 〈各府衙門所屬各司開錄〉 중 의정부 관련 내용	163
[표 18] 都察院과 司憲府의 권한 중 유사점 비교	173
[표 19] 1894년 7월 ~ 1895년 3월 확인되는 言論活動 목록	185
[부표 20] 고종대(1863~1894) 兩司合啓 一覽	232
[부표 21] 고종대(1863~1894) 言官言論 기관별 및 형식별 동향	242

<그림 차례>

[그림 1] 고종대(1863~1894) 言官言論 總數 변동	88
[그림 2] 고종대(1863~1894) 原任言官들의 言論上疏數	89
[그림 3] 고종대(1863~1894) 言官言論 형식별 변동	92
[그림 4] 고종대(1863~1894) 言官言論 주관기관별 변동	94

서론

1. 연구대상

言官은 고대 중국에서부터 존재했던 관직으로, 言論을 통해 통치권자에게 諫諍하도록 하는 유교문화권 특유의 정치전통이다. 유교적 전통에서 이상적인 언론이란 본래 언론에 국한되지 않았다. 조선초기 官制를 기획했던 사대부들은, 百官에서 百工에 이르기까지, 公卿 뿐만 아니라 庶人과 商賈까지 각자 諫諍에 참여하는 唐·虞·三代之 사회를 이상적인 모습으로 평가했다.¹⁾ 그러나 秦代에 천하의 언론을 가로막은 폐단이 있었기에 漢代에 들어 諫官을 특정하여 천하의 강개한 선비들이 감히 말할 수 있는 기풍을 만들어 언론을 통하게 했으나, 이는 諫官 이외의 사람들에게는 언론할 수 있는 권한을 박탈한 것이기에 도리어 언론이 좁아지는 결과를 가져왔다고 평가했다.²⁾

요컨대 언론이란 통치권자를 견제하기 위한 피통치자의 문제제기이며 이는 더 넓은 계층을 대상으로 수렴될수록 바람직했다. 다만 중앙권력이 강화되고 관료제가 심화되면서 불가피하게 언론을 전담할 언론이 나타났다는 인식이었다.

한국에서는 통일신라시대부터 언론과 같은 성격의 관제가 발견되며, 이는 고려시대를 지나 조선시대에도 일관되게 이어졌다.³⁾ 특히 조선시대는 유교를 국가의 기본이념으로 확립하고 그에 기반한 德治를 시행하는 것을 易姓革命의 명분으로 제시했기에, 많은 이들의 간쟁과 탄원을 수용할 수

1) 『三峯集』 권10, 經濟文鑑下, 「諫官」. 古者 諫無常員 人無不言 … 三代之時 官師相規 工執藝事 以諫 上自百官 下至百工 無不諫者 其有不諫 則有常刑焉 … 古者 諫官無定員 而言路益廣 後世諫官有常職 而言路彌塞 古者 工誦箴諫 則百工得以諫也 瞽誦詩諫 則瞽瞍得以諫也 公卿比諫 則凡在朝者得以諫也 士傳言諫 則庶士得以諫也 庶人謗於道 商旅議於市 則庶人商賈亦得以諫也 上而公卿大夫 下而至於士庶商賈百工之賤 莫不得以諫 是舉天下皆諫諍者也

2) 『三峯集』 권10, 經濟文鑑下, 「諫官」. 漢懲秦壅蔽之患 置諫大夫 專掌議論 以作天下慷慨敢言之氣 然言路之通 固自此始 而言路之狹 亦自此始也 夫職在諫諍 然後得論天下之事 而職非當諫者 其不爲越職可乎 君子惜其職之有所拘也

3) 최승희, 1976, 『朝鮮初期 言官·言論研究』, 서울대학교출판부, 12~15쪽.

있도록 言路를 넓히기 위한 여러 가지 정책들이 실행되었다. 申聞鼓라는 제도나 擊鐙과 같은 관습은 한자를 알지 못하는 민중들이 의사를 상달하기 위한 언론의 한 형식이었다. 한자를 구사할 수 있었던 사대부들은 上疏나 上書라는 형식의 언론을 통해 자신들의 의견을 군주 및 위정자들에게 올릴 수 있었다. 또한 조선 정부는 유교정치의 구현을 통해 새로운 왕이 즉위하거나 중대한 사건이 발생했을 때에는 求言을 통해 中外의 대소관료와 閑良·耆老·軍民들에게 의견을 上疏할 기회를 허락하기도 했다. 이처럼 다양한 계층들에게 법제 혹은 관행에 따라 언론을 허용했던 것은 유교정치를 지향하는 조선사회의 성격을 보여주는 특징이었다.

그러나 사대부의 일원이라고 해도 관원이 아닌 이상 그 의견이 정치에 반영되는 것은 쉽지 않았다. 더구나 민중들의 신문고나 격쟁은 개인적인 탄원 이상의 의미를 갖기 어려웠다. 따라서 다양한 계층에게 언론이 허용되었다고 하더라도 실제로 정치구조 속에서는 관리의 언론, 특히 언론을 전담하는 언관들의 언론이 실제적인 영향을 가질 수밖에 없었다. 이는 본고가 조선시대의 제반 언론 중에서도 특히 언관언론에 주목하는 이유다.⁴⁾

조선시대 언관의 위상 및 기능은 조선 정치의 발달과정에 따라 변화되었다. 홍순민은 조선시대를 정치세력 및 정치운영의 변동에 따라 초기(태조~예종, 신흥사대부의 집권과 체제의 정비), 중기(성종~현종, 사림파의 진출과 봉당정치), 후기(숙종~정조, 국왕권의 강화와 환국, 탕평정치), 말기(순조~순종, 가문의 부상과 세도정치)로 구분한 바 있으며,⁵⁾ 본고도 이 구분에 기초해 언관에 대해 검토하고자 한다.

조선초기 유교적 德治를 실현하기 위해 설치된 司憲府 및 司諫院은 言官으로서 論劾과 諫諍을 담당하는 기구로 자리를 잡았다. 여기에 학문적

4) 본고에서는 조선의 사대부들이 올리는 上疏·劄子·狀啓를 포함한 다양한 언론활동과 구별하여, 조선의 三司言官들이 언관으로서 행하는 언론을 ‘言官言論’이라고 규정한다. 다만 언관들이 올리는 개인적인 상소나 특히 사직상소의 경우, 이를 언관으로서 올리는 언론으로 볼 것인가, 아니면 언관과는 무관한 관료 개인으로서 올리는 언론으로 볼 것인가는 매우 애매한 문제다. 본고에서는 편의상 개인상소나 사직상소라고 하더라도 彈劾 혹은 時務 등 언론으로서의 내용을 포함하고 있다면 언관언론으로 파악하였다.

5) 홍순민, 1995, 「정치세력과 정치운영」, 『한국역사입문(2)』, 풀빛.

능력을 바탕으로 군주의 자문에 응하며 經筵을 통해 직접적인 간언을 할 수 있는 集賢殿 및 그 후신인 弘文館이 추가되어, 言官三司가 확립되었다.⁶⁾

조선중기 이후 언관언론은 관료사회를 넘어 사대부 일반과 연계되었다. 士族이 사회세력으로 성장하고 이들이 勳舊戚臣과 대립하는 사림을 형성함으로써, 광범위한 유생층이 정치세력으로 등장하게 되었다. 지방의 유생들은 집단 상소를 통해 자신들의 의견을 적극적으로 표명했으며,⁷⁾ 이러한 언론은 언관언론과 제휴되면서 사족들의 ‘공론’으로 인정되었다. 이로써 재외유생들이 삼사와 더불어 공론 형성층이라는 인식이 확립된 것이다.⁸⁾ 이는 조선초기 이래 권력을 장악해온 훈구척신에 대한 비판론이 유생들 사이에 공유되면서 공론의 형성이 촉진된 결과였다. 이를 통해 훈구척신 대신 학파에 기반한 붕당이 권력을 장악하고, 中外 사대부의 여론을 수렴하여 공론을 생성하는 한편 이를 정치화하며, 붕당 간 경쟁과 토론을 통해 국정을 이끌어간다는 붕당정치 구조가 만들어졌다. 그리고 붕당의 인적 중추로서 대신과 함께 言官과 郎官이 부상했으며, 언관은 유교적 도덕에 입각한 공론을 대변하는 주체이자 사대부들의 여론을 수렴하여 정치화하는 매개로서 기능했다. 조선 특유의 언관 및 언관언론은 이 시기에 확립되었다고 할 수 있다.

그러나 임진왜란 이후 붕당정치는 난숙기를 거치며 자체적인 모순에 직면하게 되었다. 勳戚이라는 공공의 적이 무력화되자 붕당 간의 대립을 완화시킬 정치적 동기도 사라지면서 갈등이 격화되었으며, 이는 붕당정치구조의 정상적인 작동을 저해했다. 또한 붕당의 역량이 강화되고 臣權이 君權을 압도하는 상황이 이어지자 붕당 간 논쟁은 禮訟論爭 등 왕실의 정체성에 대한 문제로까지 확산되었으며 이는 붕당 간의 대립을 더욱 격렬하게 만들었고, 양란의 위기 또한 이를 더욱 심화시켰다. 이러한 상황 속에

6) 이에 대해서는 최승희, 1976, 위의 책 참조.

7) 己卯名賢에 관한 의견 표명, 문정왕후 사후 請誅普雨 및 請竄尹元衡 요청, 붕당 분립 이후 도통의 확립 및 문묘종사 요청 등..

8) 김돈, 1997, 『朝鮮前期 君臣權力關係研究』, 서울대학교출판부, 233~300쪽.

서 봉당정치구조는 제대로 작동할 수 없었으며, 언관의 언론 또한 봉당 간 정치적 공박을 위해 소비되었다.⁹⁾ 게다가 사람들이 권력을 장악한 상황이 되자, 일선에서 정치적 투쟁을 담당한 언관 등 소장관료 대신三公을 비롯한 고위관직이나 학문과 명망으로 특채된 儒賢들이 더 큰 영향력을 행사하게 되면서 언관의 비중은 더욱 감소되었다.

언관의 위상과 기능은 조선후기에 더욱 취약해졌다. 봉당 대신 정국의 주도권을 장악한 탕평군주들은 언관과 낭관의 권한을 지속적으로 약화시켰다. 또한 관료 집단이 기존의 黨色이 아닌 군주와의 관계에 따라 時僻으로 재편되고 당파 간의 논쟁이 군주의 정통성과 직결되는 義理 문제로 귀결되면서, 의리 논쟁에 대한 군주의 주도권(義理之主)이 강화되었으며 그만큼 언관 언론의 영향력은 현저히 감소했다. 그리고 京華 지역의 사대부들이 전통 성리학과는 결이 다른 독자적인 학풍을 축적하면서 중앙의 요직을 과점하자, 중앙의 언관들과 지방의 유생들이 분리되었다. 이러한 경향은 고종대에 더욱 뚜렷하게 나타났다. 이는 초야유생들의 여론을 수렴해 공론화하여 정치에 반영한다는 언관언론의 기본적인 의의에 반하는 것이었다.

통치권자의 의지가 당파와 언관을 압도하는 경향은, 세도가문이라는 사적권력이 국가권력을 장악했던 세도정치기에 더욱 강화되었다. 순조 이후 언관들의 위상은 매우 취약해졌으며 그 언론 또한 질과 양에서 크게 위축되었다. 특히 19세기 들어 세도정치의 폐단으로 사회질서가 와해되고 농민들의 저항이 빈발하면서 유생이 아닌 계층들의 공론이 대폭 증가했다. 상술한 고대 유학의 가르침에 따르면 비식자층의 의견 또한 간언으로서 존중되어 공론에 포함되어야하겠으나, 조선말기 언관언론은 그러한 포용성을 보이지 못했으며 유생집단의 공론도 제대로 반영하기 어려운 상황이었다.

9) 이에 관해서는 다음의 연구들을 참조. 오수창, 1985, 「인조대 정치세력의 동향」, 『한국사론』13 ; 정홍준, 1994, 「16·17세기 권력구조의 개편과 대신」, 『한국사연구』84 ; 구덕회, 2003, 「주요 정치기구의 성격과 위상」, 『조선중기 정치와 정책 - 인조~현종시기』, 아카넷.

요컨대 언관 및 언관언론은 유교적 도덕정치를 실현하기 위한 장치로서 국초부터 정착했다. 그리고 훈척집단을 대체하는 개혁의 주체로서 사림 유생들이 대두하고 봉당정치가 안착되면서, 中外 유생의 의견을 수렴하여 정치화하는 한편 그들의 여론을 ‘공론’으로서 수렴하여 권력에 정당성을 부여하는 장치로서 활용되었다. 그러나 훈척이라는 공공의 적이 무력화된 상황에서 봉당 간 갈등이 격화되고 사림의 공론이 분열하면서 언관 언론의 위상도 약화되었으며, 이러한 경향은 조선의 정치구조가 탕평정치를 거쳐 세도정치로 변화하면서 더욱 심화되었다. 본 논문은 상기와 같은 인식에 근거해, 언관제도가 존재했던 마지막 왕대인 고종대의 언관 및 언관언론에 주목하고자 한다.

2. 선행연구 검토 및 서술방향

탕평정치 이후 言官 및 言官言論의 변화에 대한 연구들은 매우 소략한 상황이다. 세도정치기 정치사를 정치구조, 정치세력, 정치운영으로 구분하여 분석해낸 《朝鮮政治史》는 아직까지도 19세기 前半 정치사 연구에서 가장 중요한 비중을 차지하는 저작이다.¹⁰⁾ 그 필자 중 최이돈은 비변사와의 갈등구조 속에서 언관이 퇴조하는 양상을,¹¹⁾ 오수창은 공론정치적 전통이 쇠퇴하는 와중에 언관의 독자성이 상실되는 과정을 정치사 중심의 서술로 규명한 바 있다.¹²⁾ 이 연구들은 세도정치기 언관 뿐만 아니라 정치사 전반을 연구하기 위해서 필수적으로 검토해야하는 업적이지만, 언관 그 자체에 대한 서술은 비중이 상대적으로 적을 뿐만 아니라 특히 언관언론에 대해서는 주목하고 있지 않다.

이 시기 언관들의 언론활동에 대한 연구로 대표적인 것은 박현모와 강정민의 연구를 들 수 있다.¹³⁾ 박현모는 언관의 언론과 유생들의 상소를

10) 한국역사연구회19세기정치사연구반, 1990, 『朝鮮政治史』, 청년사.

11) 한국역사연구회19세기정치사연구반, 위의 책, 400~407쪽.

12) 한국역사연구회19세기정치사연구반, 위의 책, 608~631쪽.

통해서 봉당정치 특유의 ‘공론장’이 형성되었음을 전제하고, 탕평정치기에서 세도정치기까지 정치사 검토를 통해 언관들의 위상이 약화되는 경향을 확인하는 한편 실록 사료를 이용해 언관 언론에 대한 통계적인 분석을 통해 그 경향을 수치로 뒷받침했다. 강정민은 박현모와 유사한 연구방법론을 활용하되 정치사적인 검토와 실록 기사에 대한 통계적인 검토를 보다 자세히 수행했다.

그러나 상기 연구들에 대해서는 몇 가지 한계를 지적할 수 있다. 첫 번째, 언관언론에 대한 통계적인 분석을 시행하는 과정에서 활용한 사료가 너무 제한적이다. 이 연구들은 모두 실록을 이용해 언관의 언론활동을 계량·분석하고 있는데 실록은 엄밀히 말해서 편집본이지 원사료가 아니다. 실록사료를 통해 언관언론의 내용이나 주요 언관들의 변동을 검토하는 것은 가능하지만, 전체 언론활동을 통계하는 방식으로 접근할 경우 실록만으로는 신뢰할 만한 검토가 불가능하다. 특히 언관언론 중 啓辭는 새로 올리는 것(新啓)이 아닌 이미 올려졌던 내용을 군주가 승인할 때까지 계속 올리는 경우(舊啓)에는 승정원일기에는 수록되지만 실록에는 대부분 수록되지 않는다. 따라서 언관언론에 대한 계량적 접근을 하기 위해서는 우선 승정원일기에 대한 검토를 선행해야만 하며, 그 이후에 언론의 형식이나 신계·구계의 비중 등에 대해서도 검토해야 한다. 필자가 검토한 고종대(1863~1894) 언관언론의 경우, 실록에는 총 611건의 기사가 확인되나 승정원일기에는 1,505건이 발견되어 두 배 이상의 차이를 보이고 있다.

두 번째, 언관언론의 내용에 대해서는 피상적인 검토에 그치고 있다. 당대 정치적인 변동 속에서 언관들이 어떤 언론활동을 했으며 이것이 정국에 어떤 영향을 끼쳤는지 등을 확인하기 위해서는 결국 언론의 내용을 정치사와 연계하여 검토하는 것이 필수적이다. 그런데 세도정치기 이후 언관

13) 박현모, 2002, 「정조시대의 公論 연구 - 대간들의 활동과 유생들의 집단상소를 중심으로」, 『한국정치연구』11
 박현모, 2006, 「세도정치기(1800-63)의 정국운영과 언론 연구 - 순조시대를 중심으로」, 『동양정치사상사』6
 강정민, 2010, 『조선 후기 言官의 탄핵 활동 추이와 그 의미』, 한국교원대학교 석사학위논문

언론에 대한 연구들은, 탄핵 언론 중 당상관을 대상으로 하는 비율이 얼마 인지를 검토하는 정도에 그치고 있다. 당상관 탄핵의 비율을 측정하는 연구방법은 성종대 연관언론을 연구한 최승희가 처음 시도한 것으로, 이는 성종대 정치사를 士林少壯官僚와 勳舊權臣 사이의 대립구도로 인식하고, 연관들이 사림세력의 일원이라는 전제 하에 훈구척신들이 장악하고 있던 고위관직에 대한 탄핵이 얼마나 시행되었는지를 분석한 것이었다. 그러나 사림-훈구나 소장관료-권신과 같은 대립구도가 더 이상 의미가 없는 탕평 정치기 이후에도 이러한 분석틀이 의미가 있을 지는 회의적이다. 예를 들어 고종대의 경우 노론계 山林이자 이항로의 제자로서 큰 명망을 갖고 있었던 崔益鉉이 대원군을 비판하는 상소를 처음 올렸을 때 그는 당상관이 아니었다. 영남 남인의 萬人疏를 이끌어낸 李晩孫은 아예 資級이 없었다. 그러나 이들에 대한 연관언론은 당대 정국에서 굉장히 중대한 문제였다. 이처럼 조선말기 연관언론의 내용을 분석하기 위해 당상관 탄핵 비율을 통계내는 것은 유의미한 작업이라고 말하기 어렵다. 이보다는 언론의 내용을 구체적으로 확인하고 당대의 정치적 상황과 연계하여 서술할 필요가 있다.

또한 고종대 연관언론의 내용을 분석할 때 특별히 고려해야 할 것이 原任言官들의 언론이다. 본래 고종대 규정상 前銜으로 상소를 올리는 것은 금지되어있었다.¹⁴⁾ 그러나 실제로는 言事에 관계된 것이라는 명목으로 현직이 없는 관원들이 前銜 명의로 올린 言論이 다수 승정원에 의해 捧入되었다. 原任言官의 언론이란 그중에서 言官의 前銜으로 올려진 언론을 말한다.

연관직은 청요직 중에서도 대표적인 자리이며 고위관료들은 대부분 연관을 역임한 사람들이었다. 따라서 엄밀히 말하면 대부분의 전현직 고위관료들은 모두 原任言官들이라고 할 수 있다. 그러나 이들이 역임했던 모든

14) 『承政院日記』 고종 1년 1월 10일. 전 장령 김진휴가 상소를 올리자, 승정원은 ‘前銜으로는 상소를 올릴 수 없는 것이 이미 禁令에 있고 또 격식에 어긋나는 점이 많으니 마땅히 물리쳐야겠으나 ‘言事에 관계되는 일이어서’ 봉입한다’고 아뢰고 있다. 이처럼 前銜言論은 규칙에 어긋남에도 불구하고 중요한 언론수단으로 사용되었다.

관직 중에서 특별히 언관의 직함을 사용하여 언론을 올린 것은 나름의 의미를 지닌다. 승정원일기에서 확인된 철종대 전임언관언론이 4건에 불과했던 것에 반해 고종대에는 총 95건이 확인된다. 또한 현임언관들의 언론이 啓辭를 중심으로 한 관성적인 논핵을 중심으로 운영된 측면이 많은 반면, 원임언관들의 언론은 당대의 민감한 정책적 문제들을 정면으로 언급하고 있는 경우가 많았다. 원임언관들의 배경을 전부 추적하는 것은 어렵다고 하더라도, 그 언론의 내용 및 당대 政局과의 관계 등은 재구성할 필요가 있다.

세 번째, 통계적인 분석에서 언관언론의 형식에 대한 구분이 결여되어있다. 상술한 것처럼 언관언론에는 다양한 형식이 있으며, 이는 ‘上疏, 三司 중 한 기관의 聯筭, 兩司의 聯筭, 兩司 중 한 기관의 啓, 兩司合啓, 三司合啓’ 등 다양하다. 탕평정치 이전 언관언론에 관한 연구 중에서는 남지대의 연구만이 언론의 형식을 구분하여 분석했으나,¹⁵⁾ 그 외에는 이와 같은 연구가 보이지 않는다. 각 언론에 어떤 형식이 사용되었는지, 그 형식은 어떤 특징을 갖고 있으며 언론에 활용되었을 때 어떤 효과를 가져오는지 등을 분석해야만 언관들의 언론행태에 대해 단순히 ‘쇠퇴했다’ 혹은 ‘강화되었다’라는 단순한 분석을 넘어 보다 종합적인 해석이 가능할 것이다. 본고는 啓辭가 공식적인 만큼 관성적인 언론에 사용된 형식인 반면, 筭子나 上疏는 보다 시의적인 문제에 자유롭게 대응하는 언론형식이라는 인식 하에 고종대 언관언론을 검토할 것이다.

네 번째, 고종대가 누락되어있다. 고종대를 세도정치기로 포함시킬 것이냐에 대해서는 논란이 있으나, 이 시기 또한 대원군·고종·민씨척족 등 소수 집단에 의해 권력이 독과점되었다는 점에서는 이견이 없다. 따라서 고종대의 언관 및 언관언론에 대한 학계의 관심이 크지 않았던 것이 사실이다.

그러나 고종대는 조선의 마지막 왕대이기에 여러 가지 사료들이 가장

15) 남지대, 1985, 「조선 성종대의 대간 언론」, 『한국사론』12. 남지대는 성종대 새롭게 나타난 筭子와 經筵이라는 형식에 주목하여, 그 增減을 검토한 바 있다.

풍부하게 남아있는 시기이며 이는 언관 및 그 언론 분야에도 마찬가지다. 대원군집권기 편찬된 다양한 법전들에 포함되어있는 언관 관련 조항들은 언관들의 위상이 높았던 이전 시기의 자료들보다 훨씬 더 풍부하다. 지금까지 이 시기에 간행된 법전에 관한 연구들은 다수 존재하지만,¹⁶⁾ 트리 관련 법제의 변화에 주목한 연구는 없다. 이를 활용하여 19세기 언관에 대해 보다 다양한 제도적 검토를 할 수 있다. 조선시대 언관 및 언관언론 연구를 위해 고종대가 특별히 주목되어야하는 이유다.

3. 논문구성과 자료

이러한 문제의식 하에서 본고에서는 고종대를 배경으로 언관 및 그 언론에 대해 서술하고자 한다. 다만 고종대 전체가 아닌 전통적인 언관제도가 작동했던 1894년까지를 대상으로 하되, 언관제도가 폐지된 이후 전근대적 언관언론과 근대적 언론이 충돌하는 시기에 대한 서술도 포함하였다. 각 장별 서술계획은 다음과 같다.

1장은 본 논문의 前史에 해당하며, 조선시대 언관제도가 성립해온 과정을 설명하고 탕평·세도정치기 이후 언관의 위상이 약화되고 언론활동이 위축되어온 과정을 살펴볼 것이다. 탕평·세도정치기 언관 및 그 언론에 대한 기존 연구들의 성과 위에, 본 논문에서 적용한 승정원일기 대상 언관언론 분석틀을 철종대에도 적용하여 세도정치기 언관언론에 대한 기존의 연구 성과를 검토하는 한편 고종대와의 연관성을 검토하고자 한다. 또한 문집류

16) 대원군집권기 간행된 법전에 관한 선행연구들은 다음과 같다.

이종일·정공식, 1993, 「大典會通 解題」, 『大典會通 研究』, 한국법제연구원.

홍순민, 1998, 「조선후기 法典 편찬의 推移와 정치운영의 변동」, 『한국문화』21.

연갑수, 1999, 「六典條例 解題」, 『六典條例(上·下)』, 서울대학교규장각

오수창, 2000, 「兩銓便攷·銀臺條例 解題」, 『兩銓便攷·銀臺條例』, 서울대학교규장각

우경섭, 2002, 「弘文館志 解題」, 『弘文館志』, 서울대학교규장각

정공식, 2001, 「大典會通의 편찬과 그 의의」, 『서울대법학』41.

정호훈, 2005, 「대원군 執政期 “大典會通”의 편찬」, 『조선시대사학보』35.

기사를 이용하여 봉당정치기 이후 발표된 언관개혁론을 정리하고자 한다.

2장에서는 대원군집권기 간행된 《大典會通》(1865), 《兩銓便攷》(1865), 《六典條例》(1865), 《弘文館志(高宗本)》(1870), 《銀臺條例》(1870) 등 주요 법전 및 掌攷들에 수록된 三司 관련 조항들을 검토하고자 한다. 상술한 것처럼 이 시기 간행된 법전들에는 삼사 관련 조항들이 다수 포함되어있으며, 이는 세도정치기 이후 삼사의 제도적 변화 양상을 보여주는 자료다. 이러한 법제 개편은 삼사의 언론활동과는 큰 관계없이 진행되었으나, 언관의 제도적 기반이라고 할 수 있는 삼사의 관제적 변화를 검토하는 의미가 있다. 이를 통해 신정왕후 및 대원군 세력이 권력을 장악하고 있던 상황에서 규장각을 견제하는 한편 홍문관의 위상을 강화해가는 양상, 兩司 관련 규정이 확립되고 兩司의 署經法이 변화하는 양상 등을 확인하고자 한다.

또한 2장에서는 고종대 언관언론을 통계적으로 개관하고, 형식별로 언론을 분석하고자 한다. 특히 언관 啓辭의 내용 변화를 확인할 것이다. 상소나 차자와는 달리 啓辭는 한 번 작성되면 停啓 명령이 내려지기 전까지는 중지할 수 없다. 실제로 고종대 兩司습啓는 洪國榮에게 拏戮의 형전을 시행하라는 요구라 시작되고 있으며, 이는 1894년까지 계속 이어졌다. 즉 언관의 계사는 각 시대의 중요한 討逆·義理 사안들을 축적한 기록이었다. 고종대에도 많은 언론들이 계사에 새로 추가되거나 혹은 停啓로 제외되었다. 이를 검토함으로써 고종대 뿐만 아니라 세도정치기에 언관들이 주요하게 다뤘던 언론 내용들의 변화 양상을 확인할 수 있을 것이다.

3장에서는 실록과 승정원일기에서 추출한 1864년부터 1894년 6월(청일 전쟁 이전) 사이에 나타난 1,505건의 언관언론 기사를 토대로 통계적·서사적 서술을 진행할 계획이다. 특히 언관언론의 변화양상에 근거하여, 이 시기를 다음과 같이 나눠 서술하고자 한다.¹⁷⁾

17) 이는 고종시대사 일반에 적용할 수 있는 시기구분이 아니라, 그동안 주목받지 못했던 고종대 언관언론을 검토하기 위한 잠정적 구분임을 밝혀둔다.

(1) 신정왕후·대원군 집권기(1864~1872) : 고종 즉위 이후부터 최익현 상소를 통한 고종 친정선포까지.

(2) 대원군-고종 갈등기(1873~1884) : 고종 친정선포 이후 대원군 세력이 상소 및 반란모의를 통해 고종 세력과 갈등하던 시기. 임오군란의 실패로 대원군 세력이 패퇴되며 종결.

(3) 고종 집권기(1885~1894) : 임오군란 실패 이후 고종 및 민씨척족의 집권기

상기의 시기구분에 근거하여 각 시기별 정치적인 변동에 따라서 언관들의 언론이 실행된 양상을 실록 및 승정원일기 등 관찬사료를 주로 활용하여 서사적으로 서술하고자 한다. 집권세력의 교체에 대해 언관들이 어떻게 반응했으며 어떻게 활용되었는지에 대한 기본적인 검토와 함께, 특히 신정왕후·대원군 집권기 사면령이나 고종 집권기 지방 유생들의 상소로 제기되는 당색논쟁에 주목하여 고종대 정치사를 조명해보고자 한다.

4장에서는, 1894년 언관제가 폐지되는 상황을 다루고자 한다. 이 시기에는 사대부들의 상소와 언관언론을 중심으로 한 전통적인 공론장은 소멸되어가는 반면, 중추원(의회)-독립협회(시민조직)-개화신문(근대언론)을 축으로 한 근대적 공론장이 나타나고 있는 시기였다. 언관은 갑오개혁을 끝으로 소멸되었다. 그러나 이 시기 언관들을 비롯한 전통적인 관제가 폐지·재편된 양상에 대해서는 구체적으로 수행된 선행연구가 거의 없다. 또한 근대적 공론장의 출현에 대해서는 지금까지 여러 가지 선행연구가 있어왔으나, 이를 전통적인 공론장과 관계 속에서 파악한 연구는 없었다. 그러나 근대적 공론장을 도입하고자 했던 개화지식인·개화관료들 또한 자신들이 습득하고 있던 전통적인 정치개념을 통해 새로운 근대적 정치개념들을 접했던 것이 사실이며, 이를 조선 정부나 대중에게 전파하고 설득하는 과정에서 더욱 전통적인 정치개념을 활용했다.

그러나 주의해야할 점은, 오늘날의 ‘언론’과 전통시대의 ‘言論’ 사이의 관계다. ‘언론’이라는 단어는 오늘날 신문·잡지 등 ‘Mass Communication’의 의미로 사용되지만, 그 번역의 과정이나 시기는 아직 알려진 바 없다. 다만 대한제국기까지 實錄이나 신문·잡지 등의 용례를 살펴보면 (1)말 혹은 글을 지칭하는 일반명사, (2)개인(관료 포함) 혹은 단체가 국가에 올리는 건의 및 탄원 등을 말하고 있을 뿐, 현대적 의미의 ‘언론’과 같은 용례는 발견되지 않는다. 즉 구한말까지도 ‘언론’과 ‘신문’(즉 오늘날의 매스컴)은 별개의 개념이었던 것이다. 따라서 전통적인 言論, 특히 言官言論이 권력을 감시하고 비판한다는 점에서 현대적인 언론과 유사한 성격을 갖고 있다고 하더라도, 양자를 직접적으로 연결하는 것은 주의를 요한다. 본고는 언론제도 폐지 후의 ‘언관개념’에 대해 다루고 있지만, 중추원이나 근대 신문들이 곧 전통적인 언관의 후신이라는 의견에는 동의하지 않는다.

이러한 문제의식 하에 4장에서는 먼저 고종대 언관이 폐지되는 과정을 재구성하고, 전통의 기반 위에 근대적 공론장을 도입하고자 했던 일련의 시도들을 검토할 것이다. 이를 위해서 실록 및 승정원일기 등 관찬사료 외에 군국기무처 《議案》 등 근대법령류를 활용할 것이다. 또한 《漢城週報》, 《西遊見聞》, 《美俗拾遺》, 박영효의 《建白書》 등을 활용하여 고종대 도입된 근대적 공론장에 대한 모색의 양상을 확인하고자 한다. 그리고 언관이 폐지된 이후 그 전통과 개념이 후에 어떻게 활용되었는지를 검토하기 위해 중추원에 관한 당시의 관찬사료 외에, 《皇城新聞》, 《독립신문》, 《時事叢報》 등 개화신문들을 활용할 계획이다.

조선후기 이후 언관이 봉당정치구조와 함께 위축되었다고 보는 기존의 시각에는 대체적으로 동의한다. 이는 유생층 내부의 분열이 극심해지고 유생공론의 영향력이 약화된 반면 군주 및 세도가문의 권력이 강해진 결과였다. 또한 유생공론장으로는 포착될 수 없는 기층민중의 공론이 활성화되면서 언관언론의 역사적 의의가 약해졌기 때문이기도 했다.

그러나 언관은 봉당정치와 함께 조선정치문화의 가장 두드러진 특징이

었다. 조선후기 이후 언론은 더 이상 정치권력의 중심에 있지 않았으며 도리어 집권세력에 의해 이용되는 조직으로 쇠퇴했으나, 그렇다고 하더라도 언론은 정치적 논박과 제언을 일상적으로 할 것을 요구받는 유일한 관직이었다. 실제로 1894년 6월 갑오개혁으로 전통적인 관제가 혁파되기 직전까지 언론은 계속 언론을 올리면서 관리 및 士庶人들에 대한 논핵과 시무에 대한 제언을 계속해왔다. 권력을 견제하고 사회의 풍속을 교정한다는 언론의 역할은 불완전하게나마 계속 수행되었으며, 그 개념은 언론이 폐지된 이후에도 한동안 활용되기도 했다. 이러한 양상에 대한 구체적인 검토 없이 조선후기 정치사 연구성과를 그대로 연장하여 ‘고종대 언론 및 언론 언론은 쇠퇴했을 것이다’고 선형적으로 단정하는 것은 언론언론에 대한 이해를 왜곡시키고 및 고종대 정치사를 빈약하게 만들 뿐이다. 본고가 고종대 언론언론에 주목하는 이유다.

또한 모든 지역·시대에 나타난 근대화는 나름의 전통적 기반에 이식된 것이고 그에 따라 변용된 것이다. 따라서 한국 근대성의 특징점을 이해하기 위해서는 한국의 전통적 기반이 무엇이며, 그것이 근대화 과정 및 그 이후의 근대사회에 어떤 영향을 끼쳤는지를 확인할 필요가 있다. 이를 위해 본고는 언론이라는 조선의 중요한 정치문화가 근대화 이후에 어떻게 기억되고 활용되었는지를 검토하고자 한다. 이를 통해 한국의 전근대성과 근대성이 만나는 접점에 대한 이해를 풍부하게 하는 한편, ‘권력을 견제하고 공론을 활성화하는 것’이 여전히 공동체적 숙제로 남아있는 한국 사회에 역사적 통찰을 제시할 수 있으리라 기대한다.

I. 高宗代 이전 言官의 변천

1. 言官制의 발전과 言官改革論 대두

1) 言官制의 성립과 朋黨政治의 형성

言官이란 諫官이라고도 하며 고대 중국으로부터 시작된 유교적 정치문화의 전통 중 하나였다. 그 핵심은 지배자가 피지배자의 의견을 경청해야 한다는 것이었다. 조선은 국초부터 유교적 도덕정치를 국가운영의 원리로 제시해왔으며, 그 구현을 위해 고려대의 대간제도를 계승하여 사헌부와 사간원 등 언관기구를 설치하고 諫爭·論劾·時務 등 언론을 올리도록 했다.

언관 및 언론의 개념을 조선 사회가 어떻게 이해하고 있었는지를 알기 위해서는, 그 原形에 대해 검토할 필요가 있다. 조선초기 관제를 기획한 정도전은 언론에 대해서,

옛적에는 간하는 데 일정한 관원이 없어서 사람마다 말하지 않는 자가 없었다. … 三代之 때에 官師가 서로 배우고 바로잡아주며 工人들도 자기가 맡은 일을 하여 諫했으니, 위로는 百官부터 아래로는 百工에 이르기까지 간하지 않는 자가 없었고, 만약 간하지 않는 자가 있으면 그에 따른 벌이 있었다. … 진(秦) 진나라 사람은 천하가 자기를 의론하는 것을 미워하여, 비방하고 요사스러운 말을 내는 것을 금하는 법이 있었으니, 趙高가 가로막아 감추어서 말하는 자가 있지 못하게 하여, 망하기에 이르렀다. … 漢나라는 秦의 壅蔽의 患亂을 징벌하고 諫爭하는 大夫를 두어 議論하는 일만을 오로지 관장함으로써 천하의 강개한 선비들이 감히 말할 수 있는 기풍을 만들었으며, 言路가 통함이 실로 이로부터 비롯되었으나, 언론이 좁아진 것도 또한 이로부터 비롯되었다. 대저 諫諍하는 직위에 있고 나서야 천하의 일을 의론할 수 있고, 의당 간하는 직분이 아니면 월권하지 못하게 되었으니 옳은 일인가? 군자가 그 직분의 엄매임이 있음을 애석하게 여겼다. …¹⁸⁾

18) 鄭道傳, 『三峰集』 10권 經濟文鑑下, 「諫官」. 古者 諫無常員 人無不言 … 三代之時 官師相規 工執藝事 以諫 上自百官 下至百工 無不諫者 其有不諫 則有常刑焉 … 古者 諫

라고 정리했다. 원칙적으로는 간쟁의 언론은 국가의 모든 구성원에게 개방되어야하지만, 국가의 규모가 커지고 중앙권력의 위상이 높아지면서 이상적인 언론의 실행이 불가능해졌기 때문에 불가피하게 언론의 역할이 간쟁을 전담하는 언론의 역할이 중요해졌다는 평가였다. 실제로 정도전은 언론에 대해,

간관의 직위가 비록 낮다고는 하지만 재상과 동등하다. … 천자가 옳다고 하더라도, 간관은 옳지 않다고 할 수 있으며, 천자가 꼭 해야겠다고 하더라도, 간관은 반드시 해서는 안 된다고 할 수 있으니, 殿陛에 서서 천자와 더불어 시비를 다룰 수 있는 자가 간관이다.¹⁹⁾

라고 설명한 바 있다. 이처럼 언론의 관료들은 다른 요직에 비해 품계는 낮으나 군주 및 재상과 함께 가부를 상의할 수 있는 존재로 인정받았다. 실제로 언론들은 常參 등에 참여해 彈劾·諫爭·時務·人事 등의 언론을 올려서 정치적 영향력을 행사했다.²⁰⁾

官無定員 而言路益廣 後世諫官有常職 而言路彌塞 古者 工誦箴諫 則百工得以諫也 瞽誦詩諫 則矇瞽得以諫也 公卿比諫 則凡在朝者得以諫也 士傳言諫 則庶士得以諫也 庶人謗於道 商旅議於市 則庶人商賈亦得以諫也 上而公卿大夫 下而至於士庶商賈百工之賤 莫不得以諫 是舉天下皆諫諍者也

19) 鄭道傳, 『三峰集』 10권 「經濟文鑑下」, 諫官條. 若天下之得失 生民之利害 社稷之大計 惟所見聞而不繫職司者 獨宰相可行之 諫官可言之爾 諫官雖卑 與宰相等 天子曰不可 宰相曰可 天子曰然 宰相曰不然 坐乎廟堂之上 與天子相可否者 宰相也 天子曰是 諫官曰不是 天子曰必行 諫官曰必不行 立乎殿陛之前 與天子爭是非者 諫官也 宰相專行其道 諫官專行其言 言行道亦行也 九卿百執事 守一職者 任一職之責 宰相諫官 繫天下之事 亦任天下之責

20) 최승희, 1976, 『조선초기 언론·언론연구』, 서울대학교출판부, 35~45쪽. 최승희가 언론 언론을 분류한 내역은 다음과 같다.

諫爭 : 朝會·聽政을 게을리한 것을 지적, 상벌·인사가 공정하지 않았음을 지적, 언론가 막혔음을 지적, 경연·서연을 게을리했음을 지적, 奉行·講武·田獵·遊戲 등의 횡수가 많거나 지나쳤음을 지적, 入侍·扈從을 거절했음을 지적, 宗親·世子에 대한 대우나 배려가 지나쳤음을 지적.

彈劾 : 관료의 기강 확립과 과실 비판.(일반 관료만이 아닌 대간 상호간에도 시행)

時政 : 官制, 法制, 田制, 稅制, 儀禮, 科擧, 敎育, 軍事, 軍役, 赴役, 奴婢, 土木, 營繕, 救荒, 獄訟, 貨幣 등.

人事 : 諫爭과 겹치되 署經을 거부하는 것으로 표현됨.

언관들이 갖고 있던 대표적인 권한은 言論權과 署經權이었다. 《經國大典》 이후 조선의 大典들은 司憲府에 ‘時政의 論執을 담당함’, 司諫院에는 ‘諫諍과 論駁을 담당함’이라고 그 권한을 규정하였다.²¹⁾ 이는 언관들에게 ‘말할 수 있는 권리’와 동시에 ‘책임[言責]’을 부과했다. 이에 근거하여 언관들은 스스로를 다른 관료들과 구분하였으며, 군주의 진노와 권간의 위협 앞에서도 당당하게 공론을 전달하는 것이 자신의 소임이라고 주장했다.²²⁾ 직제 상으로는 사헌부는 彈劾, 사간원은 諫諍의 언론을 담당하는 것이 맞으나, 실제로는 직제에 구애받지 않고 각 기관이 다양한 형태로 언론활동을 벌였다.²³⁾ 언관의 언론은 특정 기관의 주장[物議]이면서 동시에 天理에 기반한 公論이라는 이중적 성격을 인정받았다.²⁴⁾ 이는 이후에 확립되는 이른바 ‘사림정치체제’ 속에서 언관이 핵심적인 역할을 담당하는 토대가 되었다.

언관들은 圓議라고 불리는 회의를 통해 현안에 대해 논의한 뒤 언론을 만들어 올렸다. 언론은 사헌부 혹은 사간원 등 기관의 이름이나, 언관 중 일부의 이름, 혹은 언관 개인의 이름으로 올려지기도 했다. 사헌부는 臺體라고 하여 관원 간 資級의 차이에 따른 예우를 세세하게 규정하고 있지만, 사간원은 그와는 반대로 관원 간의 예우를 그다지 신경쓰는 조직문화가 아니었다는 차이가 있었다.²⁵⁾ 그러나 언관으로서 언론을 올리는 일에는 사헌부와 사간원 모두 관원 간의 資級의 차이가 별 영향을 끼치지 않았던 것으로 보인다. 大司諫(정3품)·大司憲(종2품) 등 양사의 장관들이 올린 언론의 수가 제일 많았으나 수락비율은 가장 적었고, 양사의 당하관 언관들이 소속 기관의 장관을 논핵하는 경우도 많았던 것이다.²⁶⁾ 이는 언관

21) 『大典會通』「吏典」京官職, 司憲府條 및 司諫院條.

22) 송웅섭, 2018, 「기묘사림과 ‘공론지상주의’」, 『역사와현실』108, 48쪽.

23) 최승희는 三司의 언론을 諫諍, 彈劾, 時政, 人事異議, 斥佛로 구분하고 있다.(1989, 『조선초기 언관언론 연구』, 서울대학교출판부, 157쪽.) 이중 斥佛을 斥邪로 확대한다면 조선시대 언론활동 전체를 구분할 수 있는 지표로 활용할 수 있다.

24) 송웅섭, 2015, 「조선 초기 ‘공론’의 개념에 대한 검토 - 대간 언론과의 비교를 통해서」, 『한국학연구』39, 350~352쪽.

25) 최승희, 1976, 위의 책, 22~23쪽.

26) 정두희, 1994, 『조선시대의 대간연구』, 일조각, 63~67쪽. 이 책에서 정두희는 성종대

이 관료조직의 일원으로서 라기보다는, 개인의 양심과 유교적 도덕에 따라 공론을 대변하는 사대부로서 언론활동을 수행했음을 보여준다.

한편 서경은 인사행정의 한 과정으로, 관직 제수에 앞서 대간이 5품 이하의 후보자에 한해 그 世系와 品行에 문제가 있는지를 조사해 적임 여부를 판단하는 일을 말한다.²⁷⁾ 起復과 법령 개정 등에 대해서도 서경이 규정되어있었으나 인사행정의 일환으로 시행되는 경우가 훨씬 더 많았다. 이 조와 병조에서 추천한 인사를 국왕이 낙점하면 대간이 그들의 고신을 심사하는 방식이었기에, 서경은 군주나 대신들의 인사권을 견제하는 의미를 가졌다. 또한 서경이 거부되는 주요 이유가 재직시 비위, 동료와의 불화, 罪人 및 卑賤人 자손, 淫行, 법규 위반 및 기타 도덕적인 문제였기에, 서경은 관료 조직의 도덕성을 유지하는 방편이 되었다.²⁸⁾ 또한 언관 재직시 언론활동에 소극적이었거나 도덕적인 문제로 물의를 일으킨 이들에 대한 서경을 거부함으로써, 대간 조직의 기강을 확립하고 언론활동을 위한 통일성을 확보할 수 있었다.²⁹⁾

언론권과 서경권 외에도 언관들은 여러 가지 특별한 대우와 권리를 부여받았다. 사헌부와 사간원의 관원들은 의정부·육조의 당상관들과 같이 관찰사와 절도사를 천거하는 자격을 부여받았다. 직무에 충실할 수 있도록 대간에게는 조선 건국 이후 1415년(태종 15)까지 인사고과평가에 해당하는 考功法의 적용을 받지 않았다.³⁰⁾ 또한 대간은 직책상 처벌을 받을 위험이 많았기에 공무상의 과실이 있을 때에는 좌천은 되지만 지방관으로 전출되는 일은 없었다.³¹⁾ 그 외에도 대간은 매년 두 차례 시행되는 褒貶

양사의 언관언론을 검토하여 위와 같은 결론을 내렸다. 정두희에 따르면 성종대 사헌부의 전체 논핵언론 1,671건 중 대사헌이 주도한 것은 561건으로 제일 많았으나 수락 비율은 5%에 그쳐 제일 적었으며, 掌令·持平 등 사헌부 소속의 당하관 언관들의 명의로 올린 언론이 수락률은 더 높았음을 확인했다. 이러한 경향은 사간원도 비슷했다고 한다.

27) 『大典會通』「吏典」告身條 및 署經條.

28) 송웅섭, 2018, 「조선초기 署經制 운영에 대한 검토」, 『한국학연구』48, 372~373쪽.

29) 송웅섭, 2018, 「기묘사림과 ‘공론지상주의’」, 『역사와현실』108, 53~54쪽

30) 최승희, 1976, 위의 책, 1976, 20쪽. 1415년 태종이 이를 대간에게 적용하려 하자 대간들은 이에 끝내 반대하였다.

31) 최승희, 1976, 위의 책, 20쪽. 단 이것은 조선초기의 일이며, 언관의 위상과 권한이 약

에도 제외되며, 당상관이라도 당하관 언관에게 답례를 하도록 하는 등³²⁾ 조선초기에 언관들을 우대하는 정책이 여러모로 시행되었다. 이를 통해 언론을 담당하는 언관에게 걸맞는 위상과 권한을 확립하려 한 것이다.

한편 조선중기로 접어들면서 기존에 언관으로서 설치된 양사에 더하여 弘文館이 언관의 일원으로 확립되었다. 사헌부와 사간원이 각각 고려 말의 사헌부와 門下府郎舍를 계승한 것으로 유교문화권의 臺諫의 전형이라면, 홍문관은 고려시대 崇文館 및 弘文館의 뒤를 잇는 학문기관으로서의 성격이 강했다. 홍문관은 그 전신인 집현전 시절부터 研究, 文翰, 諮問, 經筵 역할을 담당하여, 언관화의 소지를 다분히 갖고 있었다. 《經國大典》에 따르면 홍문관의 직무는 ‘內府의 經籍을 관장하고, 文翰을 다스리며, 顧問에 대비한다’ 라고 규정되었으며, 그 관원은 모두 經筵官을 겸하며 副提學에서 副修撰까지는 知製敎를 겸했다.³³⁾ 이는 홍문관의 관원들이 높은 수준의 文章과 學識을 갖췄음을 전제하는 것이다. 斥佛에 관한 문제나 유교적 정치이론 등 높은 수준의 학술적 능력을 요구하는 사안들에 대해서는 대간의 능력만으로는 만족할만한 언론을 수행하기 어려웠던 측면이 있었다. 홍문관이 언관의 일원이 된 것은 이러한 필요에 부응하기 위함이었다.³⁴⁾

홍문관의 언론활동 중에서 특히 주목되는 것은 經筵이었다. 대간의 언론은 면전에서 親啓하는 경우와 上疏·筓子로 올리는 경우가 있었다. 그런데 후자는 아무래도 군주에게 절실하게 전달되기 어려웠으며, 전자도 宗親 및 堂上官을 중심으로 한 常參 등의 자리에서 대간이 여유를 가지고 왕이나 대신들을 논박하기는 쉽지 않았다. 대간들이 특정 언론을 이유로 따로 왕에게 請對하기도 했지만 들어주는 경우는 거의 없었다. 그런데 경연에 참여한 홍문관 관원들은 經史를 읽고 治道를 강론하여 군주가 간쟁을 받

화되는 조선후기로 가면 乞郡을 이유로 지방관에 전출해달라는 대간들의 요청이 빈번하여 문제가 되기도 했다.

32) 최승희, 1976, 위의 책, 21쪽.

33) 『大典會通』 「吏典」 京官職 弘文館條.

34) 최승희, 1976, 위의 책, 77~78쪽.

아들이기 쉬운 마음가짐일 때 비교적 친숙한 경연관들만 있는 자리에서 왕의 앞에 나아가 친계하고 그 자리에서 토론·심의하여 가부를 들을 수 있었다. 실제로 경연이 활성화된 성종 8년에서 13년까지는 경연에서의 언론이 총 언관언론의 1/2 ~ 2/3 정도를 차지하기도 했다.³⁵⁾

조선중기에 홍문관은 삼司의 일원을 넘어 그 수반으로서 사실상 언론활동을 주도하는 역할을 담당했던 것으로 평가된다. 성종 대에 藝文錄의 예에 따라 실시된 弘文錄은 홍문관으로 하여금 언관청요직으로서의 위상을 갖추게 하는 기반이 되었다.³⁶⁾ 또한 대간의 고유한 직무였던 言責이 홍문관에게도 공식적으로 부과되었다.³⁷⁾ 이로써 홍문관이 ‘公論所在之地’이자 삼司의 중심적 존재로 자리잡게 되었으며,³⁸⁾ 이러한 경향은 조선중기에 계속 강화되었다.³⁹⁾ 이렇듯 삼사체제를 확립한 언관들은 언론을 통하여 훈신·외척세력의 발호를 견제하고, 非文臣系의 당상진출을 억제하여 사족

35) 남지대, 1985, 위의 글, 127~129쪽. 남지대에 따르면 이렇듯 경연이 언관언론의 주요 장소로 사용되는 것은, (1)군주권이 확립되고 (2)경연이 착실하게 시행되는 두 가지 조건이 만족되었을 때 가능했다. 여기에 한 가지 더, 경연 담당관이 홍문관 관원이라는 조건도 추가되어야 할 것이다. 그런데 조선말기의 경우, 세도정치기에는 이 세 가지 조건이 모두 충족되지 못했으며, 고종 즉위 후 대원권이 집권했을 시절에는 경연은 착실하게 시행되었으나, 군주에게 통치권이 없었을 뿐만 아니라 경연관으로 홍문관 관원보다는 시원임대신들이 더 많이 차출되었다. 고종이 통치권을 장악한 이후에는 경연의 실행빈도가 급격히 줄어들었다. 이처럼 조선말기에는 홍문관 경연을 통한 언론은 시행될 수 있는 상황이 아니었다.

36) 弘文錄이 언제부터 실시되었는지는 현재 기록으로 확인할 수 없다. 다만 세조대 단순한 장서기관이었던 홍문관을 1478년(성종 9) 집현전의 관제를 이은 학술기관으로 개편한 이후 홍문록이 시행되었을 것이다. 사료에서 확인되는 홍문록의 최초 사례는 1486년(성종 17) 3월 24일 기사로서, 司僕寺 官員의 久任에 관한 논쟁이 벌어지자 성종이 弘文錄의 예에 따라 사복시 관원 후보자를 추천해줄 것을 제안한 것이다. 이에 대해 대소관원들이 (1)이조의 권한을 침범해서는 안되며 (2)論思하고 顧問하는 弘文館의 제도에 견줄 수 없다는 이유로 반대했다. 이는 홍문록이 조선의 인사행정제도 상 매우 독특한 위치에 있으며, 議政府-六曹의 위상을 지지하는 집단과 弘文館-兩司의 권한을 강조하는 집단이 각각의 이유로 홍문록과 같은 제도를 타 기관에 확대하는 것에 반대함을 보여준다.

37) 『成宗實錄』 22년 6월 3일. 이 기사는 홍문관 부제학 金諶 등이 북방 정벌의 중지를 諫한 것이다. 성종은 이전에 북방 정벌을 비평하는 자는 大法로 다스리겠다고 傳旨한 바 있으나, 홍문관에게는 言責이 있기에 처단하지 않겠다고 용인한다. 이는 언관의 간쟁권이 홍문관에도 동일하게 적용되었음을 보여준다.

38) 최이돈, 위의 책, 45~48쪽.

39) 이재호, 1995, 『조선정치제도연구』, 일조각, 48~54쪽.

의 이익을 보호하고, 관직이나 인척을 매개로 한 부정축재나 비리를 줄이려고 노력하였다. 언관들의 이러한 노력은 16세기 전개되는 훈척정치에 대해 비판적이었던 사림파들의 정치운동과 같은 맥락에서 진행되었다.⁴⁰⁾

한편 언관과 직접 관련된 것은 아니지만 언관권과 관련하여 중종대에 나타난 주요한 변화는 郎官權의 형성이었다. 본래 參上官인 낭관들은 실무자로 정책을 입안하여 堂上官인 장관을 행정적으로 보좌하는 기능을 하는 직분이었다. 그러나 중종 대 이후로 낭관들은 三司와의 제휴를 통해 하나의 정치적 연대체를 형성하게 되었다. 또한 홍문관원의 타 기관 진출이 의정부 및 기타 六曹로 확대되면서 광범위한 낭관들의 연대가 형성되었다. 이러한 유대를 기반으로, 연이은 士禍 속에서 언관은 간쟁과 탄핵으로, 낭관은 낭천권과 통청권을 기반으로 공신세력들과 경쟁하면서 언관-청요직 중심의 정치체제를 만들어나갔다.⁴¹⁾

이 체제가 작동하는 핵심은 三司를 주도하는 主論者와 吏曹銓郎의 제휴였다. 주론자란 언론이 활성화되어가는 상황 속에서 언관 내부에서 두각을 나타낸 언관으로, 국정 현안에 대한 시비 문제에 민감하게 반응하면서 언론의 방향성을 설정하고 시비를 밝히는 역할을 담당했다. 이들은 어느 특정 직급에 고정되어있었던 것이 아니라 때와 사안에 따라서 언관 그룹 내에서 신망을 얻고 통솔하는 領袖로서 영향력을 행사할 수 있는 사람이었다.⁴²⁾ 이조전랑은 通淸權과 郎薦權을 갖고 당하관의 인사에 개입하는 청요직의 수장격 존재였다. 이 둘의 제휴 양상을 가장 명확하게 보여주는 사료는 柳壽垣이 저술한 《迂書》였다.⁴³⁾

40) 남지대, 1985, 위의 글, 117쪽.

41) 이에 관해서는 최이돈, 위의 책, 3장과 송찬식, 1978, 「조선조 사림정치의 권력구조 - 銓郎과 三司를 중심으로」, 『경제사학』2 참조.

42) 주론자에 대해서는 송웅섭, 2014, 「조선전기 主論者の 등장에 대한 검토」, 『조선시대 사학보』68 참조. 단 이와 같은 역할을 하는 이들의 흔적이 고종대 언관 관련 기록에서는 확인되지 않는다. 이는 언관의 정치적 영향력이 쇠퇴한 상황을 반영한 것으로 보인다.

43) 《우서》는 영조 년간에 쓰여진 책으로, 언관-낭관의 정치적 제휴에 비판적이었던 입장에서 쓰여진 책이기에 조선전기의 정치적 상황과는 많지 않은 점이 있으나, 그러한 점

소위 主論者는 반드시 銓曹와 서로 관계를 맺어서 意旨가 서로 통한다. 그런 뒤에야 三司를 마음대로 부릴 수 있고 參事를 이지할 수 있게 된 뒤에야 議가 한 사람의 입에서 나온 듯이 보이게 되는 것이다.

...

그리하여 主論者는 銓曹의 힘을 빌어 자기의 뜻을 행해도 專橫(專橫)한 자취가 없고, 主銓者는 主論의 힘을 빌려 자기의 私心을 행해도 專橫한다는 지목을 받지 않는다. 주론자는 말하기를 ‘인재를 쓰고 안 쓰는 것은 銓曹에 달려 있는 것이지 나는 관계가 없다.’ 하고, 주전자는 말하기를 ‘公議가 主論에 있으니 나는 관계가 없다.’고 하여 그 명목이 매우 아름답고 그 실상이 매우 편리하니, 서로 상대방을 팔아가며 私心을 행하는 것이 이보다 편리한 것이 없다.⁴⁴⁾

여기서 銓曹는 東班의 인사를 담당한 吏曹, 西班의 인사를 담당한 兵曹이지만, 정확히는 그중에서도 이조전랑과 병조전랑을 지칭한 것이다. 主論者가 언관을 주도하여 공론을 표방해 간쟁과 탄핵을 주도하며, 主銓者가 전랑들을 주도하여 공론을 근거로 인사권을 행사하는 공조체제는 權臣들과 경쟁할 수 있는 정치적 연대였다. 이는 조선의 가장 특징적인 정치문화인 朋黨政治가 형성된 직접적인 토대였다.

선조대에 들어 東人·西人의 분리로 붕당정치가 본격화되자, 언관과 낭관을 중심으로 한 청요직 당하관 전체가 각 붕당의 公論을 수용하는 기구가 되었다. 청요직 당하관들의 연대는 성균관 유생이나 지방의 사대부들과 연계되어, 공론의 범위를 확대시키는 결과로 이어졌다.⁴⁵⁾ 선조대 각 붕당들이 나름의 사상적·지역적 배경을 가지고 각자의 공론을 주장하며 정치적인 대결구도를 만들 수 있었던 것은 위와 같은 공론장이 형성되었기 때문이다.⁴⁶⁾ 요컨대 강화된 언관권은 조선 정치문화의 변화를 주도하는 요인이

을 감안할 때 主論者-主銓者의 관계를 가장 자세하게 보여주는 서술로 자주 인용되어 온 자료다.

44) 『迂書』 3권, 「論主論之弊」

45) 최이돈, 위의 책, 224~226쪽.

46) 선조 대 공론정치의 양상에 대해서는 김경래, 2015, 『선조대 초반의 정국과 율곡 이이의 개혁론』, 서울대학교 박사학위논문 ; 정재훈, 2014, 「16세기 사림 공론의 내용과 의미」, 『조선시대사학보』71 ; 김돈, 1994, 「선조대 유생층의 공론형성과 붕당화」, 『진단

었며, 정치논의를 중앙관료에서 사대부 일반으로 확대시키는 역사적 의의가 있다고 하겠다.⁴⁷⁾

그렇다면 조선중기 언관들이 행사한 정치적 영향력은 어느 정도였을까. 외교정책, 인사정책 등 임금의 명을 받아 해당 관서에서 추진하고 있던 사안들도 삼사에서 이의를 제기하면 그 결말이 날 때까지 시행이 보류되는 것이 관례였으며, 이는 언관뿐만 아니라 대신들도 동의하고 있었다.⁴⁸⁾

또한 대간에 의해 논핵당한 사람은 그 논핵의 진실여부와는 무관하게 사직소를 올리고 관직에서 물러나야 했으며, 왕이 출사하라는 지시를 내려도 한동안 유효했다. 언론이 군주에게 수용되지 않을 경우, 언관은 스스로 避嫌하며 끝내 체직하는 것이 관례였기에, 최종에는 논핵당한 당사자와 논핵한 언관 중 한 편이 체직하는 형태로 귀결되는 경우가 많았다.⁴⁹⁾ 언관의 언론이 갖는 정치적 영향력을 보여주는 특징이었다.

이와 같은 영향력을 기반으로 언관들은 낭관들과 함께 종종 말에서 명종 대에 이르는 기간 동안 尹元衡·李樑 등 勳舊戚臣들과 대립하면서 중요한 정치적 입지를 차지해갔다.⁵⁰⁾ 이러한 갈등은 선조대에 들어서서는 대신과 낭관·언관 사이의 갈등으로 이어졌다. 그 대표적인 예가 1572년(선조 5) 영의정 이준경의 차자로 촉발된 논쟁이었다.

이준경은 임종을 앞두고 劄子를 올려 네 가지 조목을 간언했는데, 그 중에 네 번째가 ‘朋黨의 私論을 없애는 것(破朋黨之私)’이었다.⁵¹⁾ 당시 史

학보』78 ; 장재천, 2015, 「성균관 유생 공론문화의 기능과 그 전개과정 - 조선중기 선조대 유소를 중심으로」, 『한국교육사학』37-2 ; 이정철, 2012, 「선조 대 당쟁의 양상과 전개 양상」, 『장서각』28 ; 최이돈, 위의 책 ; 김돈, 1997, 『조선전기 군신권력관계연구』, 서울대학교출판부 등 참조.

47) 그러나 태조~성종대까지의 언관언론에 대해 최승희, 정두희, 남지대 등이 정치한 연구를 수행했던 것과는 달리, 그 이후 시기를 대상으로는 언관에 대한 정치사·제도사적 연구는 수행되었으나 언관언론 자체에 대해 주목한 사례는 거의 없다. 언관들이 공론의 대변자로서 역할을 수행하는 일차적인 방법이 그들의 언론임을 감안하면 연구사 상의 큰 한계라고 하겠다.

48) 구덕회, 2003, 「주요 정치기구의 성격과 위상」, 『조선중기 정치와 정책 - 인조~현종 시기』, 아카넷, 115쪽.

49) 구덕회, 위의 글, 114쪽.

50) 최이돈, 위의 책, 191쪽.

論에 따르면 이는 삼사와 낭관을 통해 결속된 신진들을 공격하고 舊臣을 扶植하기 위함이었다.⁵²⁾ 그러자 이준경의 차자를 들어 ‘土禍가 일어날 조짐’이라고 공박하는 土論이 격렬하게 일어났다.⁵³⁾ 이 논박에 참여한 應教 李珣는, ‘오늘날의 舊臣들은 이미 權臣의 집권기에 의절을 굽힌 자들이고, 준경이 지적하는 봉당이라고 하는 자(즉 堂下郎官 및 言官을 주축으로 한 소장관료)들은 모두 淸望이 있고 공론을 주장하는 자이니, 강직하여 굴복하지 않는 節義之士를 어찌 舊臣이 감당할 수 있겠는가’라는 취지의 상소를 올렸다.⁵⁴⁾ 이러한 대립은 결국 언관·낭관들의 승리로 끝났으며, 훈척 대신들은 사람세력에 의해 대체되어갔다. 그 결과 선조 중반 이후에는 언관·낭관을 역임하고 대신직에 진출한 이들과 새롭게 후진으로서 언관·낭관직에 진출한 이들 사이에 국정주도권을 놓고 갈등이 일어나면서 東西人이 분당하고 봉당정치가 시작되었다. 이처럼 조선중기 봉당정치구조의 확립은 신진사람들이 훈척을 정치적으로 압도한 결과였으며, 이는 언관·낭관직의 정치적 영향력이 있었기에 가능한 것이었다.

그러나 언관언론의 강경한 운영은 조정 안에서 논란의 대상이 되었다. 특히 언관들은 언론의 권위를 높이기 위해 관원에 의해 언론이 논박당했을 때에도 피해를 청했다. 이러한 관례는 특히 언관 내부에서 더욱 엄격하게 적용되었다. 탄핵을 당하여 被嫌하는 자는 그에 대한 處置가 시행되기 전까지는 스스로 해명하는 것도 터부시되었다. 1626년(인조 4) 5월 사간원은 홍문관 응교 金時讓이 과거 銓郎이었던 시절 注擬를 잘못했을 뿐만 아니라 啟運宮(元宗 妃 仁獻王后 具氏)의 상을 당했던 때에 올바른 예를 표하지 못했다는 이유로 그 遞差를 요청했다.⁵⁵⁾ 이에 김시양은 다음날 자신을 비판하는 사간원의 논리에 대해 반박하는 상소를 올렸는데, 이에 대해

51) 『宣祖實錄』 5년 7월 7일.

52) 『宣祖修正實錄』 5년 7월.

53) 上同.

54) 上同.

55) 『仁祖實錄』 4년 5월 1일.

인조는 ‘허물이 있거나 없거나 간에 公議가 있기 마련인데 논의가 그치기를 기다리지 않고 지레 먼저 陳辨하는 것은 거리낌이 없는 듯하다’라는 뜻으로 비답을 내리며 상소를 반환시켰다.⁵⁶⁾ 즉 탄핵을 당한 언관은 삼사의 公儀에 따라 합당한 처치가 나오기까지 자숙할 것을 명한 것이다. 앞서 사간원의 김시양 탄핵에 인조가 김시양을 옹호하며 ‘勿煩’이라고 비답한 것을 감안할 때, 김시양에 대한 처벌 여부와는 상관없이 김시양이 탄핵된 상태에서 자신을 변호하는 행동 자체가 문제시된 것이었다.

이후 탄핵을 당한 김시양은 물론이거니와, 김시양의 반박 상소에 언급된 대사간 鄭蘊도 被嫌하며 파직될 것을 청했다.⁵⁷⁾ 심지어 正言 李景儉은, 김시양을 탄핵하는 사간원 啓辭의 작성 과정에 자신의 주장이 반영되지 않았기에 ‘동료에게 경시당해 있으나마나한 존재가 되었다’고 자신을 체직해달라고 요청하기도 했다.⁵⁸⁾ 이러한 피해 관례는 언관제가 처음 확립되던 조선초기에는 나타나지 않는 특징으로, 언관의 도덕적 기준을 강화하고 언관 조직을 일체시켜 그 정치적 영향력을 확보하는 방편이었으나, 불필요한 정쟁을 야기하여 삼사의 원활한 운영을 저해하기도 했던 것이다.

이러한 현상은 언관 내부에서 언론에 관해 이견이 발생했을 때에 더욱 극대화되었다. 1638년(인조 16) 7월 掌令 柳碩은 병자호란 당시 임금의 어가를 따르지 않은 죄목으로 전 판서 趙翼과(7.22), 金尙憲(7.29)을 탄핵했다.⁵⁹⁾ 이에 삼사 내부에서 유석을 비판하는 啓辭와 上疏가 연이어 일어나자 좌의정 崔鳴吉이 이에 관해 차자를 올렸다. 그 내용의 대략은 다음

56) 『仁祖實錄』 4년 5월 2일.

57) 『仁祖實錄』 4년 5월 2일.

58) 『仁祖實錄』 4년 5월 1일.

59) 김상헌 관련 기사에서, 史臣은 이에 대해 ‘柳碩이 이 시기를 틈타 모함한 것이 이에 이르렀으니, 다른 당파를 공격하는 해가 매우 극심하다’고 평가하고 있다. 유석은 남인 계열로서 서인인 김상헌을 일찍부터 미워했다는 해석이다. 그러나 인조는 8월 19일 晝講에서, ‘金尙憲은 임금이 위급함을 겪은 뒤에도 달려와 문안하지 않고 그 형의 喪事에도 와서 곡하지 않았으니 인륜에 죄를 지은 사람이다. 그러나 조정에서 벌을 주는 것은 불가하니, 다만 그 시비만 밝히는 것이 옳다. … 유석의 말은 ‘봉황이 산의 동쪽에서 우는 것(鳳鳴朝陽, 거리낌없이 직간하는 사람이나 그 행동 - 역자 주)이라고 말할 수 있다’라고 하여, 당시 史論과 다른 인식을 보이고 있다.

과 같다.

(탄핵당한 趙翼, 金尙憲 등을 변명한 내용 이후…) … 대저 1품의 재상을 귀양보내는 중한 형벌은 실로 조정의 대단한 처리로 여겼습니다. 전부터 이와 같은 의논은 동료들에게 익숙히 강론하고 三司에 고루 논의하여 의견이 일치된 뒤에 임금께 아뢰었으므로 公議가 시행되어 인심이 복종하였는데, 지금은 그렇게 하지 못해 1명이 더 많다는 이유로 막중한 장관의 의사보다 더 중시합니다. 이른바 다수결의 규정(從多之規)이란 본래의 뜻이 이와 같지 않으며, 장관에게 묻지도 아니하고 홀로 탄핵을 낸 데에 이르러서는 다시 근거 없는 일입니다. 무엇으로 사람을 책망하겠습니까. 체차하라는 명령도 또한 너그럽게 용서하는 데서 나온 것이지만 나머지 두 신하도 사리에 있어 혼자 모면하기 어렵습니다. 신의 어리석은 생각으로는 논의의 이동(異同)을 묻지 말고 아울러 체직시켜 다시 소란스러운 단서를 발생하지 못하게 해야 금일 진정시키는 방도에 합당할 것이라 여깁니다. 신은 불초한 자로서 정승 지위에 있으면서 구구하게 바라는 바는 항상 士論이 화합하는 데 있는데, 近日의 기상을 살펴보건대 다분히 분열되는 단서가 있으니, 속으로 걱정되고 지나치게 염려됨을 실로 감당하지 못하겠습니다. …⁶⁰⁾

이 차자에 따르면 조익, 김상헌 등 1품 관급을 지닌 인물을 탄핵하려면 마땅히 三司의 의견을 통일시켜야 했다. 그러나 당시에는 다수결의 규정(從多之規)을 근거로 삼사 내에서도 통일되지 않았거나 심지어 大司諫이나 大司憲 등 삼사의 장관들도 동의하지 않는 의견을 發論하는 일이 많았음을 알 수 있다. 그리고 유석을 둘러싼 논란에 대한 조치로 ‘논의의 다르고 같음을 묻지 않고 모두 체직할 것’을 제시했다. 이는, 차자의 내용에 따르면 ‘소란스러운 단서를 발생하지 못하게 하여 정국을 진정시키기 위함’이

60) 『仁祖實錄』 16년 8월 3일. 大概一品宰臣 安置重律 實爲朝家大段處置 自前如此論議 熟講於僚友 通議於三司 歸一而啓之 故公議行而人心服 今不能然 欲以一員之多 加諸長官之重 所謂從多之規 本意不如此 而至於不問長官 獨出論劾 事更無據 何以責人 遞差之命 亦出寬假 而其他二臣 理難獨免 臣之愚意 勿問論議異同 竝加遞免 令不得更生鬧端 方合今日鎮靜之道 臣以無狀 忝在相位 區區所望 常在士論之和協 而竊觀近日氣象 頗有橫潰之端 私憂過慮 誠不自任

며, 한편으로는 스스로 언론의 자정을 해내지 못한 삼사에 대한 문책성 조치이기도 한 것이었다. 인조는 이틀 뒤 이 차자에 동의하는 비답을 내렸으며, 실제로 홍문관이 이 사안에 대한 處置를 아뢴 1640년 1월 9일에 관련 언관들을 체차하였다.⁶¹⁾

이러한 문제의식 속에서 인조대부터 언관권에 대한 구체적인 제동이 모색되기 시작했다. 인조는 반정을 통해 광해군을 폐위시키고 즉위한 임금이었다. 광해군이 폐위된 공식적인 명분은 廢母殺弟의 죄를 저지른 것, 明에 대한 의리를 저버린 것, 대규모 공사를 일으키고 貪官을 제어하지 못해 백성들에게 큰 피해를 끼친 것 등이었으나,⁶²⁾ 그 정치적인 이유는 광해군 당시의 조정이 특정 계파[大北]에 의해 독점되었기 때문이다. 이러한 독점으로 발생한 정파 간의 갈등이 국가의 정상적인 운영을 저해하는 정도로 발전했을 때, 이를 중재할 수 있는 역할은 간쟁과 탄핵을 통해 정치적 公道를 선명히 할 것을 지향하는 언관이 아니라 百官을 총괄하여 실제적인 운영을 해나가는 대신이었다.

그러나 광해군대에 백관을 총괄할 역량을 인정받아 영의정으로 被任된 李元翼, 李恒福, 李德馨 등은 대북계의 정국 주도에 밀려 제 기능을 발휘할 수 없었기에 政爭으로 인한 정파간, 혹은 군신간의 대립을 중재할 역량이 없었다.⁶³⁾ 그 결과 정치적 현안이나 외교 사안에 대한 처리과정에서 왕과 대간이 직접 충돌하는 사태가 발생했으며, 이는 광해군대 정국을 더욱 경색시켜 결국 반정으로 이어지는 원인이 되었다.⁶⁴⁾

인조는 재위 기간 동안 여러 번 봉당의 폐해를 지적한 바 있다.⁶⁵⁾ 특히

61) 『仁祖實錄』 18년 1월 9일. 이때 홍문관은 持平 尹得說, 大司憲 朴漢, 正言 沈熙世, 大司諫 崔惠吉은 그대로 두고 獻納 李曼만을 체차하도록 처치했으나, 인조는 박항, 윤득열, 심희세도 모두 체차하도록 지시했다. 이날도 박항, 윤득열, 심희세는 인조에게 유석의 체차를 주장하며 사직을 요구했으나 인조는 매번 거부했는데, 홍문관 처치가 나온 즉시 모두 체차시킨 것은 ‘공의에 따라 언관을 체차했다’는 명분을 세우고자 했을 뿐 인조의 본심은 처음부터 관련 언관들의 체차로 결정되었던 듯 하다. 다만 사안의 당사자인 유석은 끝내 체차하지 않았으며, 이는 병자호란 당시 노론 척화파에 대한 인조의 반감 때문인 것으로 해석된다.

62) 『仁祖實錄』 1년 3월 14일.

63) 정홍준, 1994, 「16·17세기 권력구조의 개편과 대신」, 『한국사연구』84, 41쪽.

64) 정홍준, 위의 글, 39쪽.

붕당이 만들어지게 된 시초이자 이후 정치세력의 이해가 첨예하게 부딪치는 이조낭관에 대해서도 ‘대저 이조 낭관으로서 염치가 없는 자 때문에 머리를 부수는 인물과 붕당의 썩이 모두 이로 말미암아 나오니, 이 직책을 다투는 자는 모두 사람이 아니다’라고 언급할 정도로 매우 비판적이었다.⁶⁶⁾ 그리고 특명으로 낭관이 薦望하지 않은 인물들을 이조좌랑에 임명하기도 했다.⁶⁷⁾

인조와 함께 낭관권에 대해 비판적인 인식을 공유한 대표적인 인물은 崔鳴吉이었다. 최명길은 노론의 일원으로서 인조반정을 주도한 공신이었으며, 병자호란 때 대표적인 主和派 중 하나였다. 그는 노론과 소론이 분리되는 계기였던 懷尼是非 이전에 사망했으나, 성리학 일변도가 아닌 陽明學이나 유교 古學에 관심을 가졌다는 점에서 소론적 정체성에 가까웠다. 이처럼 반정공신이자 주화파였다는 최명길의 정체성은 당대의 노론 다수파들, 특히 사대부들의 공론을 주도했던 언관들과 대립하는 원인이 되었다.

최명길은 우의정으로 재직하던 1637년(인조 15) 낭천권을 단호하게 혁파하지 않으면 당론은 종식되지 않고 조정은 안정되지 않을 것이라고 주장했다.⁶⁸⁾ 그리고 실제로 이·병조낭관의 천망에 개입하기도 했다.⁶⁹⁾ 이러

65) 붕당의 폐해에 대해 인조가 직접 언급한 기사는 『仁祖實錄』에서 총 24회 등장한다. 史評이나 신료들의 발언을 통해 확인되는 기사는 더욱 많다. 특히 부록의 「行狀」에서 인종이 “...왕이 붕당의 화가 반드시 나라를 망칠 것이라 하여 번번이 筵中에서 못 신하에게 경계하여 ‘병화나 홍수·가뭄의 재앙도 당론보다 더하지 않다.’ 하셨다...근일 백관이 직무를 게을리하고 기강이 해이한 것은 참으로 사욕을 따르고 붕당을 감싸는 탓에서 말미암았고, 무너진 기강을 진작하기를 바라려면 대신과 都憲이 마땅한 사람이어야 한다. 이 일은 常法으로 다스릴 수 없으니, 이 뒤로 붕당을 감싸는 일이 있으면 심한 자는 참형에 처하고 결코 용서하지 않아야 할 것이다.” 라고 말했다고 기록하고 있다. 붕당정치가 본격적으로 정착했다고 평가되는 인조 대에 정작 그에 대한 비판이 강하게 제기된 것은, 붕당정치의 난숙이 곧 자체 내의 모순을 노정하는 것으로 이어지고 있음을 보여준다. 이하 인조대의 붕당정치 개혁양상에 대해서는 오수창, 1985, 「인조대 정치세력의 동향」, 『한국사론』13을 참조하였다.

66) 『仁祖實錄』 16년 7월 5일.

67) 『仁祖實錄』 7년 7월 25일. 이 기사 말미에는 ‘낭관의 추천이 비록 받아들여지지는 않았지만 낭관의 권한은 여전하였다’고 첨부되어있다.

68) 『仁祖實錄』 15년 5월 15일.

69) 『仁祖實錄』 8년 4월 11일 ; 17년 3월 25일.

한 시도는 끝내 성공하지 못하고 낭관권은 여전히 유지되었으나, 봉당정치의 난숙기에 그에 대한 적극적인 비판이 제기되었다는 것은 유념할 만한 일이다.

한편 낭천권과 함께 언관들의 언론 관련 관례도 개혁의 대상으로 논의되었다. 1625년(인조 3) 3월 최명길은 언관들이 반드시 의견이 일치된 뒤에야 입계하기 때문에 조정이 안정되지 않는다고 주장하며, 그에 대한 대안으로 ‘(대간 내 의견 불일치로 인한) 避嫌이나 呈告를 하지 말고, 생각하는 바를 각자 진계하도록 할 것’을 제안했다. 인조는 급한 개혁은 불가하다고 반려했으나 그 취지에는 동의했다.⁷⁰⁾ 이러한 지적은 1634년(인조 12), 1637년(인조 15)에도 확인되며 특히 1637년에는 임금의 嚴旨가 있거나 직접 物議의 대상이 된 것이 아니면 피험하지 말고, 홍문관의 예에 따라 양사도 직접 모여서 舍啓를 논하되 의견이 일치되지 않으면 개인의 의사대로 자유롭게 언론을 할 수 있도록 할 것을 제안했다.⁷¹⁾ 이처럼 避嫌을 중심으로 전개된 언관권에 대한 개혁논의 또한 낭관권에 대한 개혁과 마찬가지로 여러 가지 벽에 부딪쳐 끝내 무산되었으나,⁷²⁾ 조선후기 탕평군주의 출현으로 정치구도가 변화되면서 낭관권의 핵심인 自薦制는 끝내 혁파되었고, 언관의 피험 관례도 크게 약화되었다.

또한 봉당정치구조가 발달할수록 정치구조 내 언관의 위상은 상대적으로 약화되는 경향을 보였다. 상술한 것처럼 언관이 淸望이 있고 公論을 대변하는 주체라는 논리는 勳戚大臣과 대립하는 과정에서 만들어진 것이다. 그러나 언관·낭관 출신 관원들이 대신직에 진출하면서, 언관들의 위상에도 변화가 있을 수밖에 없었다. 대신들은 備邊司를 중심으로 대신 중심의 정책 결정 구조를 강화해갔다. 그 결과 16세기에는 典禮와 같은 사안에만 국한해서 대신의 收議를 통해 정책이 결정된 반면, 17세기 인조대를 거쳐 효종대에 이르면 大臣收議가 전례에 국한되지 않고 더 폭넓게 적용

70) 『仁祖實錄』 3년 3월 14일.

71) 『仁祖實錄』 12년 10월 16일 ; 15년 5월 15일.

72) 이에 대해서는 오수창, 앞의 글, 108~110쪽.

되어갔다.⁷³⁾ 그 결과 영의정 및 의정부가 관료조직의 중심으로 다시 부각되었으며, 봉당간의 대립은 궁극적으로 영의정 자리를 차지하여 자파를 중심으로 정부를 구성하려는 형태로 진행되었다.⁷⁴⁾ 요컨대 고위관직들까지 사람이 진출하여 의견을 수렴하는 정치구조가 만들어지면서 봉당정치는 본격화되었으나, 정작 그 정치구조 내 언관들의 위상은 약화될 수밖에 없었던 것이다.

게다가 효종대 이후 재야 지식인들을 儒賢으로 초빙하여 관직의 예우를 베풀고 그에 상응한 국정 참여 기회를 제공하면서 언관의 위상은 더욱 위축되었다. 17세기 효조대부터 숙종대까지 활약한 유현들은 宋時烈, 宋浚吉, 許穆, 尹鑄, 朴世采, 李玄逸, 尹拯, 朴世堂, 權尙夏 등이며, 이들은 주로 사헌부 관직으로 시작하여 廟堂의 고위직까지 진출하는 것이 일반적이었으며, 평상시에는 향촌에서 거주하다가 군주의 부름을 받으면 상경하여 주로 書筵官 및 經筵官으로 활동하면서 군주를 輔導하는 역할을 담당했다.⁷⁵⁾

이들은 文科에 합격하지 않았고 弘文錄에 입록된 것도 아니었기에 사간원이나 홍문관에 임용되지는 못했으나, 유생들의 공론을 대변한다는 점에서는 그 위상이 언관에 비할 바가 아니었다. 또한 유현들은 군주에게 관원을 추천할 수 있었기에 봉당 간의 대립에서 권력적으로 중요한 역할을 담당했으며, 특히 예송논쟁같이 학문적 검증을 거쳐야 하는 민감한 사안의 경우에는 유현들이 직접 논쟁을 주도하면서 유생공론을 결집시켜나갔다. 이러한 상황에서 공론의 대변자로서 봉당정치구조를 확립해나갔던 언관들의 위상은 위축될 수밖에 없었다.

2) 조선중·후기 주요 言官改革論 검토

73) 정홍준, 1996, 『조선 중기 정치권력구조 연구』, 고려대학교민족문화연구소, 40~42쪽.

74) 정홍준, 1996, 위의 책, 118~119쪽.

75) 정홍준, 1996, 위의 책, 130~131쪽.

연관의 역할과 위상에 대한 조선 사회 내부의 異見은 일찍부터 제기되었다. 봉당정치가 시작되었다고 평가되는 선조 대 당시 동인과 서인의 갈등이 극렬해지고 있는 상황에서 李珣(1537~1584)는 향약 시행이나 服制 개혁 등과 관련된 논쟁에서 俗流[舊臣]들에 반대하고 眞儒[士類]를 지지하는 입장이었다. 하지만 그러한 개혁을 추진하는 과정에서 대간들이 보였던 극렬한 대립보다는 점진적인 실천을 강조하면서 선후배 사류 간의 분열을 진정시키려는 태도를 보였다.⁷⁶⁾

연관에 관한 그의 생각은 《栗谷全書》에 수록되어있는 〈萬言封事〉라는 상소문(1574년(선조 7)에서 확인할 수 있다.

三公은 모든 機務를 총괄하고 六卿은 여러 가지 업무를 나누어 다스리며, 侍從은 論思하는 책임이 있고 臺諫은 일을 살피고 듣는 임무가 주어져 있으며, 아래로 여러 관사의 작은 벼슬에 이르기까지 모두 제각기 그 책임이 있습니다. … 太官은 위에서 유유히 지내며 오직 앞뒤 눈치 보기에 힘쓸 따름이고, 小官은 밑에서 빈둥빈둥 지내며 오직 기회를 엿보아 이익을 추구하는 것이나 일삼고 있습니다. 기강에 대해서는 대간에게 전담시키고 있는데, 한들의 간사한 조무래기들을 잡아냄으로써 책임이나 면하는 것에 불과하고, 관리의 銓衡은 오로지 청탁으로 이루어져 한들의 名士를 벼슬자리에 안배함으로써 공정하다는 구실로 삼는 것에 불과합니다.⁷⁷⁾

여기서 이이가 말하고 있는 관리의 직분은 다분히 보편적인 관료제에 근거한 것이며 公論所在之地로서의 言官-淸要職에 대한 어떤 강조도 보이지 않는다. 그리고 權臣과 臺諫 사이에 근본적인 차이가 있는 것이 아니며, 연관권이나 낭관권 또한 얼마든지 부패한 목적으로 사용될 수 있다는 현실적인 인식을 보여준다.

그렇다면 이이는 연관-낭관에게 정치적인 정당성을 부여하는 근거였던 公論에 대해서 어떻게 파악하고 있었을까? 1582년(선조 15) 이이는 제수

76) 김경래, 2015, 『선조대 초반의 정국과 율곡 이이의 개혁론』, 서울대학교박사학위논문, 2장 참조.

77) 『栗谷全書』 권5, 「萬言封事」.

받은 이조판서직을 거둬 사양하면서 다음과 같이 아뢰었다.

祖宗朝에서는 銓曹의 長官을 중시하여 반드시 당시에 제일가는 인물로 선임하였습니다. 이리하여 간혹 삼공이 맡기도 하고 중신이 겸하기도 하였으니, 어찌 오늘날처럼 순서대로 인물을 뽑아 자리만 채우게야 하였겠습니까. 옛날 이 직임에 있는 사람은 국정과 世道를 자기의 임무로 삼아 관리들의 잘잘못을 감별함에 있어 아주 분명하게 하고, 인재를 선발함에 있어서도 지극히 공정하게 하여 일시의 淸論을 주장하였으므로 郎官은 그저 그가 미처 하지 못하는 것을 보좌할 뿐이었습니다. 그런데 요즘 館閣의 淸選은 일체 郎僚들에게 위임시키고 단지 미관말직만 注擬하는 것으로 자기의 임무를 삼고 있는데… 淸議가 낭료들에게 있고 장관에게는 있지 않습니다. 이로 말미암아 위아래의 신분이 거꾸로 도치되어 기강을 이루지 못하는 것입니다. 옛날에는 해당 관원이 각자 자기의 직책을 맡아 수행하여 일을 바로잡고 임금을 바로잡았습니다[格王]. 그리고 은전을 베푸는 명령이 위에서 나왔더라도 公論에 부합하지 않으면 반드시 되돌리기를 마지않아 임금의 뜻에 순종하는 것만을 공경하는 것으로 여기지는 않았습니다. 그런데 오늘날 해조에서는 문서만을 받들어 시행해야 한다고 여기면서 작위를 수여하라는 명이 있으면 시비를 따지지도 않고 오직 상의 명령만을 따르고 있으니, 이것이 진정 이른바 三旨宰相이란 것입니다.⁷⁸⁾

이 기사에서 이이가 말하는 淸議, 淸論은 公論과 같은 것으로 보인다. 이이의 言辭에서도 공론은 정치의 핵심이며, 군주의 명령이라도 공론에 부합되지 않는다면 바로잡아야 한다는 점에서 봉당정치에 작용하는 공론론과 맥을 같이 했다. 그러나 상술한 것처럼 당시 연관 및 낭관들이 공론을

78) 『宣祖修正實錄』 15년 1월 1일. 祖宗朝重銓衡之長 必極一時之選 或以三公領之 或以重臣兼之 豈如今日之取次充位者哉 昔之居是任者 以國政世道爲己任 鑑別極其明 揀選極其公 主張一時淸論 而郎官只補其所不逮而已 今則館閣淸選 一委之郎僚 只以注擬微末之職爲己任 而亦復瞻前顧後 以請托高下爲輕重 就其中 公私相半者 則時論稱善 故淸議在於郎僚 而不在於長官 由是 冠履倒置 不成紀綱焉 昔者該官 各執其職 正事格王 恩命雖出於上 而不合公論 則必覆逆不已 今則以爲該曹 只當奉行文書 如有錫爵之命 則不問臧否 而惟上命是從 眞所謂三旨宰相也. 三旨宰相이란 宋의 재상 王珪가 16년 동안 재상의 자리에 있으면서 무슨 일이나 ‘聖旨’가 지당하다고 하며 황제의 뜻만 좇은 고사에서 유래하는 말이다.

주재하는 주체로서 자신들을 상정했던 것에 반해, 이이가 말하는 공론은 ‘해당 관원이 각자 자기의 직책을 맡아 수행한다’는 일반론을 전제로三公이나 吏判 등 관료제의 고위직들이 주도해야하는 것이었다. 이처럼 언관·청요직 제도에 기반한 봉당정치가 본격적으로 자리잡았다고 평가되는 선조 대에 이미 그에 대한 비판적인 인식이 존재했던 것이다. 이러한 인식은 인조대 논의되었던 낭관 및 언관들에 대한 개혁론과도 맥이 닿아있는 것이었다.

상술한 인조 대 언관권 개혁론은 반정을 중심으로 한 광해군 및 인조대 정국의 동향, 그리고 병자호란이라는 당대의 상황 속에서 인조와 반정공신들이 정치적으로 대응한 결과다. 그러나 이는 당대 정치세력 일부의 반응이었을 뿐, 사대부 집단 속에서 인준된 정치적 입장이었다고 말하기는 어려웠다. 봉당정치기 사대부 집단이 분화되어가면서 언관에 대한 논의도 다양하게 발전해갔다.

봉당정치기 내내 조선의 정계를 장악하고 있었던 집단은 노론이었다. 宋時烈과 尹拯 사이의 ‘懷尼是非’를 계기로 노소론의 분리가 일어난 이래, 송시열은 노론계 학통의 결절점으로서 ‘宋子’로 칭송받았다. 송시열 본인은 노론으로서의 정체성을 인지하고 있었던 것은 아니지만, 그의 주장을 통해 노론계 언관론의 맥을 짚어볼 수 있을 것이다.

봉당정치기를 관통한 禮訟論爭의 와중에, 송시열은 군주와 신하가 본질적으로 동일한 예법적 위상을 갖고 있다고 주장했으며, 이는 朱熹의 君臣共治論을 조선 특유의 山林政治로 구현하는 결과로 이어졌다. 언관에 대한 송시열의 주장 또한 이와 맥을 같이 한다. 송시열의 봉당론은 君子小人辨을 핵심으로 하는 주희의 是非明辨論에 영향을 받았다. 군자만이 天理를 지켜 ‘是’를 따를 수 있고 소인은 ‘非’로 귀결될 수밖에 없기에 시비명변의 주체는 군자여야 했고, 군자들만의 정치가 이루어질 때만이 봉당정치는 봉당의 한계를 초극할 수 있는 것이었다. 따라서 송시열은 調整論이나 調劑論 등 봉당 간 갈등을 완화하려는 시도들에 대해 부정적이었다.⁷⁹⁾

79) 한지희, 2013, 『조선후기 정치상의 是非明辨論 연구』, 숙명여자대학교 박사학위논문,

대신 군주와 신하가 모두 至公至正함으로써 사적인 偏心을 제거하고 시비를 가려 군자와 소인을 구별해야 한다고 주장했다.⁸⁰⁾ 이처럼 송시열의 봉당론에 군주와 신하의 구분은 없었으며, 이이가 주장했던 調劑保合論과는 달리 선명한 시비구분을 통해 군자당이 정국을 주도하는 것을 봉당정치의 목표로 제시하고 있다. 이는 간쟁과 탄핵을 통해 군주와 권신을 제어하고 유교적 공론을 정치에 반영하겠다는 언관의 존재의의와 부합되는 지점이다.

송시열은 언관을 주제로 다른 직접적인 저술을 남기지는 않았다. 또한 기존의 연구에서도 송시열의 언관론에 대해 주목한 바는 거의 없다. 대신 그의 상소들을 통해 단편적으로나마 그의 언관론에 대해 확인할 수 있다. 그는 1649년 〈己丑封事〉에서, 재상을 탄핵했다는 이유로 체직당한 대간의 再淸望을 吏曹와 효종이 거부한 것을 지적하며 이를 ‘상하가 서로 뜻을 맞추어 公道를 무시한 것’이라고 평가했다.⁸¹⁾ 이는 대간의 자유로운 탄핵권을 보장하라는 의미였다. 또한 지방 수령을 임명하는 과정에서 군주가 대간의 반대를 무릅쓰고 인사권을 행하려고 한 것을 비판하면서, 대간의 간쟁권을 존중할 것을 주장했다.⁸²⁾ 그리고 대신들도 대간의 언론에 대해 惶恐하다고 면피만 할 것이 아니라 함께 적극적으로 시비를 가려야 한다고 주장하여, 대간 언론에 따른 是非明辨이 정치의 중심이 되어야함을 강조했다.⁸³⁾

물론 송시열 또한 당대의 언관에 대한 문제의식이 없지 않았다. 젊은 대간들이 한갓 준엄하고 격렬한 논의만을 일삼는다거나⁸⁴⁾, 대간들이 다른

88~89쪽.

80) 한지희, 위의 글, 90쪽.

81) 『宋子大全』 5권, 封事, 「己丑封事」. 殿下當初 有重臺諫擇守令之教 此實急先務也 然頃者 金弘郁以論相臣而見遞 則該曹不敢復擬淸望 以爲或非上意 其中一人力主公議 得擬玉堂而殿下又斬下批 是上下相徇以滅公道也

82) 『宋子大全』 10권, 疏, 「辭職仍陳戒疏」. 然而殿下之不顧公議而必爲此者 恐不免爲一私字所蔽而然也 始雖不察而爲其所蔽 及其臺諫爭執 政官持難 則殿下正當虛心平氣 觀其理之是非 翻然改轍 而無所斬吝者 此正不遠復之事 日月之更 孰不欽仰 而奈何聖明不能出此 既拒臺諫之言 而又怒政官之不能承順 移之又移 以及於素所禮貌之大臣

83) 『宋子大全』 5권, 封事, 「丁酉封事」. 臣聞今日大臣 不辨臺諫是非 只以惶恐二字 仰對聖問 故外方笑以爲惶恐政丞 大臣當國 爲人所笑如此 可勝寒心

동료와 通議하지도 않고 자의로 혼자서 停啓를 하는 행태에 대해 비판하기도 했다.⁸⁵⁾ 그러나 대간의 단독 停啓에 대한 비판은 곧 대간의 공동간쟁을 전제하는 것으로, 이는 인조 대 최명길의 주장한 대간 단독간쟁과는 반대로 대간의 정치적 위상을 강화하는 취지의 언술이다. 또한 대간들의 언론에도 종종 문제가 있음을 인정했음에도 불구하고, 이 때문에 언관을 불신하는 것은 불가하다고 주장했다.⁸⁶⁾ 이처럼 송시열의 언관론은 조선전기 언관제도가 강화되어왔던 방향성을 그대로 계승한 것이다.

한편 봉당정치기 서인과 정치적으로 대립했던 남인, 소론 계열에서는 봉당정치 및 언관 위상에 대해 노론과는 다른 사상적 입장을 정립하기 시작했다. 연이은 예송논쟁의 과정에서 군권과 신권의 관계에 대한 갈등이 폭발하고 정국이 불안해진 것에 비례하여, 이를 통제하거나 조정할 수 있는 최종적인 권위를 가진 군주의 위상은 약화되었다. 특히 봉당정치기 정국 주도세력으로 부상한 山林들은 과거에 응시하지 않는 것은 물론 자의로 出仕를 거부함으로써 국왕에 대한 자율성을 확보하여 사족의 입장을 대변하고 국왕의 권위를 약화시켰다.⁸⁷⁾

이러한 상황에 대응하는 논리로서 17세기 조선 사상계에 대두한 입론이 바로 ‘皇極論’이었다. 《書經》〈周書編〉‘洪範’에 수록된 아홉 가지 범주(즉, ‘洪範九疇’) 중 다섯 번째인 ‘皇極’에 근거하여 군주권의 위상을 강조하는 것이 그 주된 내용이다.⁸⁸⁾ 홍범구주 및 황극에 관한 연구와 언급은

84) 『宋子大全』 14권, 疏, 「陞拜左議政後 引罪乞遞疏」.

85) 『宋子大全』, 6권, 疏, 「辭職兼陳所懷疏」. 臣嘗聞諸長老 無論故事 癸亥中興之初 臺風尚有可觀 凡兩司俱發之論 則必相通議然後始停 又必通議於發論之人 如是者 無非所以尊朝廷而畏公議也 厥後陵夷 到今益甚 臺閣之臣 但知有私 而不復知有朝廷有公議 不謀於同僚 不議於發論之人 惟意所便 擅自停啓 略無忌憚 其亦可謂寒心矣 卽今新化之初 如此之習 若不深惡而痛懲之 則後來者無所創艾矣

86) 『宋子大全』, 16권, 疏·筭, 「論事筭」. 臣於前夜 伏承筭批 則其所以慰撫老臣者至矣 然臣之初心 本出於愛才 而仍成一場紛擾 使其人不容於世 臣竊悔之 然其言者則切不可摧折而殿下以年少過激斥之 記昔宣廟朝 文成公臣李珣出按海西也 臺諫論罷黃州判官崔濯之貪污 珣使都事李元翼往審虛實 則百姓稱其清謹 而官庫充溢 珣乃狀啓陳濯冤枉 而仍又曰濯則誠冤矣 若因濯一事 而殿下不信臺諫 則所關不細矣 臣亦願殿下勿以言者之或有不實而仍疑言者之盡不可信也 이는 송시열이

87) 오수창, 2010, 「인종반정과 서인정권에 대한 논란」, 『조선시대 정치, 틀과 사람들』, 한림대학교 출판부, 42~44쪽.

조선 초기부터 있었으나, 성종대 이후에는 洪範 經文이 성리학적 공론정치의 이념 속에서 해석되는 경우가 많았으며, 그에 대한 연구 또한 주자학적 견해를 준용하여 《書經》에 첨부한 주희의 주석을 강화해나가는 방식으로 진행되었다.⁸⁹⁾

그러나 양란 이후 사회 혼란이 증대되고 봉당 간의 갈등이 격화되는 상황 속에서, 주희의 해석에 대해 비판적인 거리를 유지하면서 훈고와 고증을 통해 六經에 대한 독자적인 주석을 체계화하는 방식의 연구(소위 六經學)들이 새롭게 대두되었다. 황극론에 관한 연구 또한 그 일환이었다. 許穆, 尹鑣, 朴世采 등 남인 및 소론의 인사들에 의해 황극론이 강조되고 국가권력 및 군주권에 대한 재조명이 시도되었으며, 이는 李瀾, 丁若鏞 등을 통해 18세기에도 이어져 탕평정치기 정치이념으로 계승되었다.

이 같은 학문적 경향 속에서 비노론 계열의 봉당정치 및 언관에 대한 인식 또한 노론과 사뭇 다르게 전개되었다. 17세기 남인의 영수 중 하나였던 尹鑣(1617~1680)는 군주권과 중앙권력기구를 강화하는 한편 봉당구조를 혁파하고 과거제를 폐지해야 한다고 주장했다.⁹⁰⁾ 이를 위해 비변사의 위상을 약화하는 한편 군주의 정치적 권위를 전제한 의정부의 謄事 기능을 확립해야 한다고 보았다. 이는 재상을 중심으로 중앙관료구조를 재구

88) 『書經』 「周書」 洪範編. … 天乃錫禹洪範九疇 彝倫攸敘 初一日五行 次二曰敬用五事 次三曰農用八政 次四曰協用五紀 次五曰建用皇極 次六曰乂用三德 次七曰明用稽疑 次八曰念用庶徵 次九曰嚮用五福威用六極 … 五皇極 皇建其有極 斂時五福 用敷錫厥庶民 惟時厥庶民 于汝極 錫汝保極 凡厥庶民 無有淫朋 人無有比德 惟皇作極 凡厥庶民 有猷有爲有守 汝則念之 不協于極 不罹于咎 皇則受之 而康而色曰 予攸好德 汝則錫之福 時人斯其惟皇之極 無虐癘獨 而畏高明 人之有能有爲 使羞其行 而邦其昌 凡厥正人 既富方穀 汝弗能使有好于而家 時人斯其辜 于其無好德 汝雖錫之福 其作汝用咎 無偏無陂 遵王之義 無有作好 遵王之道 無有作惡 遵王之路 無偏無黨 王道蕩蕩 無黨無偏 王道平平 無反無側 王道正直 會其有極 歸其有極 曰 皇極之敷言 是彝是訓 于帝其訓 凡厥庶民 極之敷言 是訓是行 以近天子之光 曰 天子作民父母 以爲天下王 … 『書經』 및 황극론의 구체적인 내용에 대해서는 다음의 연구를 참조. 박진아, 2009, 『미수 허목의 황극설에 관한 연구』, 고려대학교 석사학위논문 ; 이민정, 2011, 『박세채의 ‘皇極’ 인식과 君主像』, 서울대학교 석사학위논문 소진형, 2016, 『조선후기 왕의 권위와 권력의 관계 - 황극개념의 해석을 중심으로』, 서울대학교 박사학위논문.

89) 김성운, 2001, 「18~19세기 노론학자의 홍범이해와 그 정치적 의미 - 이민곤·황경원·홍석주를 중심으로」, 『부산사학』40·41, 72쪽(박진아, 위의 글, 35쪽에서 재인용).

90) 정호훈, 1994, 「白湖 尹鑣의 현실인식과 군권강화론」, 『학림』16, 158~159쪽.

성하고 정치권력을 단일화함으로써 당론에 좌우되지 않는 일사불란한 정책결정과 집행을 가능하게 하는 정치제도를 지향한 것이었다.⁹¹⁾

한편 대간에 대해서, 윤희는 군주를 보좌하고 백관을 규찰하며 간쟁을 논집하여 허물을 바로잡는다는 그 본래의 기능은 인정했다. 그러나 간관이 대신을 두려워하여 말을 하지 못하는 상황이 되었다고 주장했다.⁹²⁾ 그 대안으로 堯舜 시대와 같이 따로 언관을 두지 않고 백관이 자유롭게 간쟁에 참여하도록 할 것을 제안했다.⁹³⁾ 이처럼 언관을 따로 두었기에 도리어 言路가 좁아졌다는 문제의식은 이후 실학자들의 언관론으로 계승된다.

윤희와 비슷한 연배로서, 관료에는 진출하지 않았으나 《礪溪隨錄》을 통해 남인 그룹 중 개혁론자로서 명성을 柳馨遠(1622~1673)의 개혁론 또한 윤희의 그것과 맥을 같이 했다. 유형원은 종래의 左·右議政을 폐지하고 議政 1명만을 두는 丞相制를 실시하여 의정부의 위상을 강화할 것을 주장했다.⁹⁴⁾ 그리고 諫官이란 古制에 없었다가 漢代에 언로를 넓히기 위해 제도화한 것이었으나 후세로 오면서 도리어 언로를 스스로 쇠퇴시켰음을 지적하고 우리나라의 경우도 대간이 淸流를 자처하며 고유의 직무와 정국의 균형을 돌보지 않는 폐해가 크다고 비판했다.⁹⁵⁾ 그리고 간쟁기관을 폐지하면 관인 모두가 언관화되는 효과를 거둘 수 있으리라 제안했다.⁹⁶⁾

91) 조현주, 2001, 『17세기 畿湖南人 학자의 학풍과 정치경제개혁론』, 연세대학교 석사학위논문, 39~40쪽.

92) 『白湖全書』 6권, 疏筭, 「辭職疏」. 國家之置臺諫 耳目之官者 固欲其輔佐君上 糾察百官 爭執於殿陛之間 繩其愆 糾其謬也。故曰 天子曰是 諫臣曰非 與天子爭是非者 諫臣也。若諫憲之臣 以大臣而不敢言 爲大臣者 又不欲言者之言

93) 『白湖全書』 27권, 雜著, 「漫筆」. 諫官不設 人主烏乎聞其過 大臣孰爲糾其惡 曰 明四目 達四聰 詢百工各以其職諫 訊萬民各以其意言 百吏議於朝 商旅謗於市 士傳言警誦詩 輔拂詰親戚察 立誹謗之木 使天下攻其過 建進善之旌 使天下盡其言 此先王之制也 夫子所謂堯舜猶淸微其身 觀聽天下者 是也 其爲諫官也 不亦大乎 其爲受諫也 不亦博乎

94) 『礪溪隨錄』 15권, 職官之制 上, 「京官職」. 議政府 其任 總百官 平庶政 理陰陽 經邦國 議政一人 正一品 左贊成右贊成各一人 從一品 左參贊右參贊各一人 正二品 舍人二人 正四品 檢詳一人 正五品 錄事九人 書吏十五人 卑隸九十人 奴并 今諸司 皆有奴 亦并入於此 以下大小各司 皆倣此 小史十九人 置一相 與并置三相 累年不能決 今乃曉然無疑 置一相爲是

95) 조현주, 위의 글, 42쪽.

96) 『礪溪隨錄』 16권, 職官之制 下, 「職官因革事宜」. 司諫院 此司當省罷 古者 諫無官 自漢以來 始置諫官 論者以爲開廣言路 殊不知言路之狹 自置諫官始也 公卿輔弼之臣 朝夕納誨 隨事規諫 而百工各執其事以諫 以至草野之微 亦令直言 如此則德無不脩 事無不正

이러한 남인 계열의 언관론은 이후 李瀾, 李重煥, 丁若鏞 등에게 계승되었다. 이익은 近畿南人의 일원으로서 李瑞雨의 문인이며, 家學 외에 許穆, 柳馨遠 등을 私淑하여 학문적인 일가를 이루고 이후 星湖學派의 시초가 되었다. 그는 봉당이 발생하고 대립이 과격해진 이유로, 과거 합격자수가 늘어나면서 관직을 향한 경쟁이 치열해졌기 때문이라고 분석했다.⁹⁷⁾ 그리고 대간의 風聞彈劾과 避嫌의 행태를 비판하면서 言路를 言官만이 아닌 초야의 선비들로 확대할 것을 주장했다.⁹⁸⁾

이익의 문인이었던 이중환(1690~1756)은 지리학서인 《擇里志》에서 三司의 臺諫들과 그 인사권을 갖고 있었던 銓郎이 言論權과 郎官權을 기반으로 대신과 맞먹는 권력을 행사해왔다고 설명하면서, 이는 큰 벼슬과 작은 관직이 서로 얹히고 상하가 서로 제어하도록 한 祖宗의 정책이었다고 평가하고 있다. 그러나 전랑 자리를 놓고 사대부들의 경쟁이 치열해지면서 봉당 간의 대립이 격화되고 소모적 정쟁이 이어지면서 결국 영조 대에 전랑의 낭관권이 혁파되었다고 설명했다.⁹⁹⁾

성호학파의 후예였던 정약용(1762~1836)은 이익의 언관개혁론을 보다 정치하게 발전시켰다. 그 또한 이전의 선배들과 마찬가지로 옛날에는 본래 諫官이 없었고 모든 관원이 다 간관의 역할을 수행했는데, 후대에 간관이 따로 임명되면서 도리어 언로가 막혔다고 분석했다.¹⁰⁰⁾ 구체적으로 조선의 언관제도에 대해서는, 三司 중에서도 홍문관이 다른 兩司를 압도한 결과

而眞可謂開廣言路矣 豈可以諫爲名 別設一司乎.

97) 『星湖全集』 45권. 雜著 「論朋黨」

98) 『星湖全集』 45권. 雜著 「論諫官」. 風聞彈劾은 관료사회에 대한 언관의 영향력을 강화하는 통로이며, 避嫌은 언관의 영향력 확대를 위한 조직 내 통일성을 확보하기 위한 방편이었다. 그런 의미에서 이익의 주장은 언관조직의 약화와 연결되는 것이었다.

99) 『擇里志』 「卜居總論」 人心條. 이중환도 봉당의 극단적인 대립에는 비판적이었으나, 스승 이익과는 달리 三司와 銓郎가 나름의 정치적 의의를 갖고 있었음을 인정했다. 영조의 銓郎權 혁파와 탕평정치 도입의 결과 오히려 縉紳들이 도리를 논하는 대신 관직을 탐하게 되고 별열가문이 권력을 장악하게 되었다고 분석하고 있다. 이중환의 정치관에 대해서는, 오남숙, 1996, 『擇里志에 나타난 이중환의 역사관과 현실관』, 전남대학교 석사학위논문 3장 참조.

100) 『經世遺表』 1권, 春官禮曹, 禮官之屬, 「司諫院」. 然則先王之世 無諫官乎 非無諫官 無人而非諫官也 三公諫官也 三孤諫官也 六官之卿大夫 皆諫官也 左右僕御之臣 皆諫官也 其別設一官 使之專掌諫議者 自漢而始 此非開言路 乃塞言路而狹之也

사간원, 사헌부에 용렬한 사람만 남아 제대로 간쟁이 시행될 수 없다고 분석했다.¹⁰¹⁾ 또한 홍문관은 직제가 多段하여 경쟁이 시끄럽게 일어나고 당론이 이를 연유하여 일어날 뿐만 아니라,¹⁰²⁾ 淸職임을 내세워 실제 직무를 담당하지 않고 화려한 文辭에만 치중하며 명예만을 탐하고 당론에만 매달리는 경향이 있음을 비판했다.¹⁰³⁾ 그리고 이러한 폐단들을 개혁하기 위해 청직을 폐지할 것과,¹⁰⁴⁾ 홍문관의 관제를 단순화하고 諫官을 겸하도록 하는 한편 사간원은 혁파하는 것이 가장 바람직하다고 주장했다.¹⁰⁵⁾

상술한 것처럼 기호남인들 중에서 소위 실학자로 널리 알려진 인물들을 중심으로 언관제에 대한 유사한 내용의 개혁론이 계승되어왔다. 한편 소론 계열의 경우 남인에 비해 주목받는 論者의 수는 많지 않았으나, 그중 柳壽垣(1694~1755)의 개혁론이 주목된다. 그는 《迂書》를 통해 당시 정치구조에 대한 개혁안을 제시하여 당시 조정에도 큰 영향을 끼쳤고 만년인 1741년(영조 17)에는 經筵에 참여하여 영조와 직접 토론하여 弘文館 관제 개혁에 관여했다.¹⁰⁶⁾

101) 『經世遺表』 1권, 위의 글. 近世官方日淆 玉堂之官 無不兜攬 於是苟取寒微畸孤闕茸之人 以充其額 於是凡爲諫官者 前顧後瞻 莫敢開口 論駁猶難 況於諫乎

102) 『經世遺表』 1권, 위의 글. 「弘文館」. 原典 有直提學, 典翰, 應教, 副應教, 博士, 著作諸名 其注擬新通之時 爭競紛興 其遷徙升降之時 格式易眩 此皆黨論之所由起 官方之所由亂

103) 『與猶堂全書』 11권, 「職官論二」. 夫爲民置官 爲職事置官 官理則賢之 官尊則敬之而已 彼所謂淸職者 爲民乎 爲職事乎 將以待士大夫之來 以之榮寵其一己而已 謀國者 何爲而設此官乎 財賦贏耗之不辨 而不害其爲淸職也 甲兵訟獄之不知 而不害其爲淸職也 竝其所謂文學詞命之未嘗閑 而不害其爲淸職也 昏懦憤劣 曾不足以爭是非補闕失 而不害其爲淸職也 唯黨論之能峻激無嚴也 唯枳塞人材 能壓其笋折其萌也 唯發人陰私 爲刻迫殘毒之論也 唯探刺人過誤 而乘時讒間也 是乃淸職者之職耳

104) 『經世遺表』 1권, 위의 글. 「弘文館」. 百度隳廢 庶績不興 皆非國家之福 臣謂此等淸華之職 并行停罷 於是慮實事而建實職

105) 『經世遺表』 1권, 위의 글. 「司諫院」. 今擬革罷諫院 以其職掌 播諸公卿大夫之尊重密邇者 以廣言路 然恐時俗之人 識見淺短 不知先王之法 但云罷去諫院 訑訑拒人 其言可畏 姑此存之

『經世遺表』 1권, 위의 글. 「弘文館」. 今擬校理四人爲東壁. 修撰四人爲西壁. 正字六人. 爲南牀. 無用紛紛然多名也 … 弘文館十八學士 皆宜兼諫官 其職掌之內 宜備言條例使居a285_018b是官者 咸知諫爭之責 擔著在身 無徒諉之於諫院 庶乎其有補矣.

정약용이 생각하는 가장 이상적인 언관제는, 별도의 언관을 임명하지 않고 모든 관원을 언관화하는 것이었다. 그러나 사람들의 식견이 일천하여, 사간원 혁파의 본의를 이해하지 못할 것을 두려워하여 우선은 사간원을 그대로 두고, 대신 홍문관원이 직접 간쟁을 책임질 것을 대안으로 제시한 것이다.

언론기관에 대한 유수원의 개혁론은 크게 (1)언론기관의 조직 위계 문제 (2)언론기관의 직무 문제 (3)실제 언론활동 문제로 살펴볼 수 있다.¹⁰⁷⁾ 언론기관의 조직 위계에 대해서, 유수원은 삼사에서 언론을 주도하는 主論者和 이조에서 銓衡을 주관하던 主銓者の 정치적 연대에 주목했다. 이 연대는 곧 봉당이 권력을 장악하기 위해 경쟁하는 지점이 되었고 그 결과 정치가 경색된다는 것이었다. 여기서 主銓者는 이조낭관을 말하는 것이며 主論者는 弘文館 관원을 말하는 것이었다. 유수원은 청요직이라는 이름하에 이조전랑이 주도하여 館閣의 儒臣들이 요직을 독점하는 인사행태를 비판했다. 그 결과 아침저녁으로 직함을 바꾸면서 왕래하면서 봉당 간 갈등을 야기하는 요인이 되고 관원의 전문성이 퇴색된다는 것이었다. 이러한 상황의 근본적인 원인은 銓官의 무원칙한 추천에 근거하여 관원의 陞降을 결정할 기존의 인사제도였다고 지적했다. 그리고 관리로서의 실적과 재직기간을 감안하여 인사를 시행하는 序陞法을 대안으로 제시했다.¹⁰⁸⁾

또한 유수원은, 文翰의 직무를 담당하는 館閣職의 직무를 가장 중히 여긴 나머지 관원의 실무적인 직무가 경시되는 세태를 비판하고,¹⁰⁹⁾ 특별히 엄연히 관장하는 영역이 다른 홍문관이 양사를 총괄하는 관습이 불합리함을 지적했다.¹¹⁰⁾ 그 결과 領袖(=主論者)가 언론 활동을 주도하고 나머지

106) 『英祖實錄』 17년 2월 8일. 이날 영조는 유수원을召見했다. 유수원은 지금은 전하지 않는 「官制序陞圖說」을 바치고, 홍문관을 비롯한 주요 관료조직의 개혁안을 아뢰었다.

107) 유수원의 정치개혁론에 대해서는 정만조(2014, 「龔庵의 생애와 정치개혁론」, 『농암 유수원 연구』, 사람의무늬) 참조. 단 정만조는 (1), (2)에 대해서는 자세히 서술했으나 (3)에 대해서는 별로 언급하지 않았다.

108) 『迂書』 3권, 「論選注職官事例」. ; 『英祖實錄』 17년 2월 8일. 이날 유수원은 영조의 명을 받아 입시하여 「官制序陞圖說」을 바쳤고, 서승법에 관해 영조와 논의했다.

109) 『迂書』 4권, 「論三司責任事宜」. 我國最重詞翰之任 其事極多可笑者 大抵文字 不過一小技耳 此何足貴重之甚也 今以文衡言之 必稱曰當擇一世第一文章 以充其任 此無異於兒童之言矣 我國自古元無大段文人 一時粗解詞章之流 文字長短 不過一丘貉耳 有何特出絕代之才 亦有何別樣眼目 擇出一世第一人哉 惟其看得文任太重 故風俗浮虛誇誕 習而成風 益爲百事無實之根本 凡所謂第一流之稱 必歸於粗吟幾句詩之流 吾未知幾句詩律有何益於國家哉

110) 大典에 홍문관이 양사를 총괄한다는 명문화된 조항은 없다. 그러나 상술했듯이 언관-청요직이 봉당정치기 관료조직의 핵심으로 부상하고 主論者和 主銓者の 정치적 제후가 강화되었다. 그 결과 郎官權, 通淸權, 弘文錄, 兩司의 處置規程 등이 복합적으로 작용하면서 양사는 홍문관의 통제를 받을 수밖에 없었다.

언관들은 이를 추종하기만 하는 세태가 나타났음을 비판했다.¹¹¹⁾ 그리고 홍문관이 경연이나 상소 등을 통해 소회를 밝히는 것은 가능하지만, 양사와 연명으로 상소하거나 양사에 피험이 발생했을 때 그 처치에 관여하는 것을 금지해야한다고 주장했다.¹¹²⁾ 주전자와 주론자에 대한 유수원의 이러한 논의는, 언론기관의 조직 위계를 재편하여 그 권한을 축소하고 봉당정치의 폐단을 극복하기 위함이었다.

또한 유수원은 언관들의 직무를 재규정할 필요가 있음을 주장했다. 언관의 啓辭 중에 적용해야 할 법률을 직접 논하는 일을 금지하고, 이러한 일은 義禁府나 刑曹의 처리에 맡길 것을 제안했다.¹¹³⁾ 그리고 사간원은 論事 이외에는 별다른 사무가 없고, 사헌부도 言責만을 가장 중요한 것으로 여기고 있을 뿐 내외 관청의 사무에 대해서는 전혀 督察하는 책임이 없는 현실을 지적했다. 그리고 言官職을 중앙과 지방에 고루 배치하여 庶政, 刑政, 財政, 軍政 등을 감독하게 하되, 관리들을 탄핵하는 일반적인 諫諍을 시행할 경우에는 그 언행에서 구체적인 증거를 찾아서 시행하도록 하고 품문탄핵은 금지할 것을 제안했다.¹¹⁴⁾ 이는 중국의 古制에 의거하여 언관의 직무를 보다 실용적으로 재규정하기 위함이었다.

유수원의 개혁안에는 언관의 실제 언론활동 관행에 관한 것도 포함되어 있었다. 그에 따르면 조선 초에는 임금과 신하가 연석하여 회의하는 常參이 매일 시행되었기에 언관의 언론도 그 자리에서 자연스럽게 시행되었으나, 이 상참이 중지되면서 대신 매일 啓辭를 보고하는 관행이 정착되었다는 것이다. 더구나 언론의 준엄함을 강조하는 풍조 때문에, 한 번 올라간 계사는 임금에 의해 不允勿煩의 批答을 받게 되었더라도 언관들의 합의

111) 각주 30) 참조.

112) 『迂書』 4권, 「論三司責任事宜」. 但與兩司聯名陳啓 處置立落 實非館職之責 此規一革 則所謂三司自可以各行其職矣.

113) 『迂書』 4권, 「論臺啓直勘律名之弊」. 我國臺閣 又有古今所未聞之規 啓辭中直効 律名是也 臺官雖主糾劾之責 至於勘律 必待法司可矣 今乃任自定律 小無所憚 歷考前代 實無此事 其弊必至於世道糜爛而後已 寧不寒心

114) 『迂書』 5권, 「論兩司合行職務事宜」. 或曰 諫官之職 只當諫爭而已 何必使之干預他事乎 答曰 若然則凡干兩司之進參公故 皆係諫爭之事耶 此皆職制不明 不能責任之致 今宜明其職掌 俾專封駁諫爭檢正督成稽察之責

하에 停啓하기 전까지는 수정할 수 없어, 무의미한 連啓가 이어지게 되었다고 했다. 이에 대해 유수원은 계사 대신에 상참을 부활시키거나 혹은 請對를 통해 직접 언론을 전달하는 것이 가장 좋지만, 그것이 여의치 않을 경우에는 上疏나 筭子같이 보다 간소한 형식으로 언론을 할 것을 제안했다. 그리고 공식적으로 정계를 선언하지 않더라도 자유롭게 논쟁을 중지할 수 있도록 해야 한다고 주장했다.¹¹⁵⁾ 또한 이와 관련해서 언관들이 논계한 바가 동료의 의견과 일치하지 않을 경우에 引避하는 규례와, 아울러 양사가 서로 處置하거나 弘文館이 양사를 처치하는 규례를 폐지하자고 주장했다.¹¹⁶⁾

유수원의 개혁론은 여러 가지 면에서 조선중·후기에 나타난 언관개혁론들 중에서도 주목된다. 홍문관과 이조전랑의 정치적 제후를 금지하고 품문 탄핵을 금지하며 停啓 여부에 자유롭게 언론논쟁을 중지할 수 있도록 하자는 제안은 언관언론이 경색되는 원인에 대한 구체적인 분석과 대안을 보여주고 있다. 이러한 유수원의 개혁안은 탕평군주였던 영조의 주목을 받고 유수원은 직접 筵席에 나아가 관제개혁에 관한 토론을 진행하기까지 했다. 유수원 본인이 중용되었던 것은 아니지만, 그의 주장은 실제로 탕평 정치기 정치개혁에 상당히 차용되었다. 유수원의 개혁론은 조선중기 이후 나타난 언관제도 개혁론 중에서도 가장 완결된 성과 중의 하나였다.¹¹⁷⁾

115) 『迂書』 4권, 「論兩司謬例」. 大抵國初 日行常參 凡有事務 皆得面奏矣 厥後常參久停 凡干所懷 既不可續請對 自外書啓 蓋以此漸繁 寢成規例 … 臺官亦以常參不行之故 自無日日詣闕之事 仍成無義意呈告之謬習 … 臺臣自以爲不可不連啓 而來傳前啓則可也 一邊不允其請 一邊牌招 使之連啓可也 … 或曰 臺諫之責 本有曰可曰否之義 而疏章則有難逐日爲之 若無連啓之規 何以爭其可否乎 答曰 均是進言 則啓辭之外 不可以疏章力爭者 果何義理 事苟可言 則古之臺諫月百其疏 有何不可數數陳疏之理哉 或曰 臺諫既已發論筵中之後 不復爭執 不復停啓 則不爭不停 便爲未了之案矣 答曰 若不更爲爭執 便是停啓何必標以出之 曰停啓 然後方爲已了之案哉. 유수원이 지적한 ‘連啓’의 관습은 고종 대에도 이어져, 洪國榮(1748~1781)의 친족에게 笞戮의 형벌을 시행할 것을 주장하는 내용이 1894년 언관 계사에 그대로 남아있었다.

116) 『迂書』 위의 글, 或曰 臺諫有所論啓於筵中 而僚意不同 則豈可無避嫌耶 答曰 所見不同 則何必連啓耶 彼言是則我亦敷奏可也 不可則默默可也 甚或駁正可也 何必苟同 何必避嫌 … 或曰 引嫌臺官 必須處置 方可出仕 自外陳啓 何可無也 答曰 處置之規 昉於何典 兩司無官員 則處置歸於館職 館職獨無引嫌耶 何無處置之事哉 … 臺官雖曰法官 自是平人 則安得每事盡善 而雖至細微之所失 必須遞差耶 下之銓曹 平停劑量 以請其用罰與否可也 三司烏得以主其去就 朝夕紛紛 有若兒戲之爲耶.

그러나 당시 연관제는 유수원의 분석보다 더 근본적인 한계에 부딪친 상태였다. 사대부 집단 내부의 公論을 일치시킬 수 있는 ‘공공의 적’이 사라지고 봉당 간 대립이 극단화된 상황에서 연관언론의 경색은 당대의 정치구조 상 나타날 수밖에 없는 결과였으며, 이는 제도의 개선으로 해결될 수 있는 문제가 아니었다. 더구나 양란 이후 사회의 전면적인 변화로 인해 신분제도의 모순이 심화되면서 비사대부 집단의 여론이 돌출되고 있었다. 그러나 유수원의 개혁론은 이렇듯 새롭게 대두되는 비사대부 집단의 공론장에 대해서는 주목하지 못한 채 사대부 집단을 중심으로 한 연관언론만을 전제하고 있었다. 조선중·후기 사대부 집단 내부에서 제기된 연관개혁안 중에서도 가장 본격적인 결과라고 평가되는 유수원의 개혁안도 이러한 한계에서 자유롭지 못했던 것이다.

2. 조선후기·말기 言官 및 言官言論의 변천

1) 조선후기 郎官權 혁파와 言官權 약화

탕평정치기는 대략 숙종 대에서 정조 대까지 지속된 시기로, 그 실체 및 의의에 대해서는 많은 연구가 있었다. 탕평정치에 대해서, 이를 봉당정치와는 단절된 군주 주도의 새로운 정치형태로 이해할 것인가, 혹은 유교사상을 기반으로 君臣共治를 동일하게 추구한다는 점에서 봉당정치의 연장선으로 이해할 것인가를 놓고 학계에서 논쟁이 있어왔다. 그러나 그 논쟁의 귀추 여하와는 상관없이, 군주가 직접 정국을 주도하기 위해 봉당 간 是非義理에 개입하고자 했으며, 그 과정에서 大臣權의 강화와 郎官-言官權의 약화로 요약되는 일련의 개혁안들이 추진되었음은 학계 공통의 분석이었다.¹¹⁷⁾ 이러한 개혁안은 앞서 서술한 것처럼 봉당정치기에 소론·남인

117) 정만조, 2014, 위의 글, 48쪽.

118) 이 부분은 조선후기 정치사 중 매우 중요한 문제이지만, 본고에서 핵심적으로 다룰 내용이 아니기에 이 정도로 소략한다. 이하 탕평정치기의 역사적 의의에 대한 연구사 정리는 최성환, 2009, 『정조대 蕩平政局의 君臣義理 연구』, 서울대학교 박사학위논문,

계가 중심이 되어 제안한 개혁론이 군주 중심의 정국과 결합하면서 현실화된 것으로 평가할 수 있다.¹¹⁹⁾

탕평정치가 연관개혁에 대해서는 다양한 선행 연구들이 축적되어있다.¹²⁰⁾ 그 내용을 살펴보면 (1)관료조직 내 연관-낭관의 위상 문제, (2)연관의 언론 관행 문제로 정리할 수 있다. (1)과 관련하여 가장 대표적인 내용은 郎官權의 혁파였다. 銓郎權의 핵심은 자신의 후임자를 스스로 천거하는 自薦制, 堂下 淸要職에 대한 인사권(通淸權)이었다.¹²¹⁾ 이중 통청권은 1741년(영조 17) 혁파를 지시하는 전교가 내려져¹²²⁾ 통청을 당하낭관

1장 참조. 한편 오수창은 탕평정치 및 세도정치기의 정치구조 변화에 대해서, 이를 지배층 일부의 변질이 아닌 조선시대 전반에 걸쳐 형성되어온 - 17세기 사족의 봉당정치론과 18세기 군주의 탕평정치를 아우르는 - 국왕·사대부 중심의 체제가 내적인 한계와 모순으로 파열되고 19세기에 민과 국가 권력이 직접 대면하게 되었다는 틀을 강조한 바 있다. 이 또한 조선후기 정치사를 서술하기 위해 반드시 고려해야 할 중요한 주제이지만, 본고는 일단 중앙정치 내에서 言官이라고 하는 주제에 집중하고 있기 때문에, 閭巷公論 등 관련된 주제에 대해서는 다루지 않았음을 밝힌다.

119) 郎官-言官을 중심으로 한 봉당정치의 폐단을 지적하고 그 개혁을 도모했던 주장이 소론·남인계에서만 제기되었던 것은 아니었다. 예를 들어, 京華老論이자 北學派의 일원으로 널리 알려진 洪大容은 '후세의 諫官이란 제도는 좋지 않은 것은 아니나, 단지 六卿의 소속이 각각 맡은 바가 있어 한번 호령으로 가부를 결정하므로 10여 명의 듣고 본 것으로는 두루 다 알기가 어렵다. ... 관직을 설치한 뜻은 비록 좋으나 간언을 오게 하는 길은 좁다. 마땅히 兩司를 혁파하여 위로 公卿)으로부터 아래 胥隸에까지, 가까운 데는 宦寺로부터 먼 데는 農畝까지 각각 맡은 일을 집행함에 있어 所懷가 있으면 반드시 아뢰도록 하여야 한다.(後世諫官之法 非不好矣 但六卿之屬 各有所掌 一號一令 當否立辨 十數人之聞見 理難遍及 ... 此其設官之意雖好而來諫之道狹矣 當革兩司 上自公卿 下至胥隸 近自宦寺 遠至農畝 各執藝事 有懷必陳)'(『湛軒書』 4권, 補遺, 「林下經綸」)라고 주장한 바 있다. 여기서 제시된 연관개혁론은 소론·남인계 학자들의 주장과 같은 맥락이다. 그러나 북학파 혹은 경화론계 학자들 사이에서 낭관-연관제를 비롯한 정치구조의 개혁은 주요한 관심사가 아니었으며 그 주장의 질과 양 측면에서 소론·남인계 학자들에 비해 매우 부족한 것이 사실이다.

120) 이 내용에 대해 참고할 만한 선행연구는 다음과 같다.

박광용, 1994, 『조선후기 '蕩平' 연구』, 서울대학교 박사학위논문

김성운, 1995, 「정조대의 문반직 운영과 정치구조의 변화」, 『역사와세계』19

우경섭, 1998, 『영·정조대 홍문관 기능의 변화』, 서울대학교 석사학위논문

박현모, 2002, 「정조시대의 公論 연구 - 대간들의 활동과 유생들의 집단상소를 중심으로」, 『한국정치연구』11

강정민, 2010, 『조선 후기 言官의 탄핵 활동 추이와 그 의미』, 한국교원대학교 석사학위논문

121) 김성운, 위의 글, 416쪽.

122) 『英祖實錄』 17년 4월 19일. 命革罷吏郎通淸之法及翰林回薦之規 上每以朝廷朋黨爲憂 而當吏郎、翰林之選也 彼此兩黨 互相扶抑 爭鬭不已 上厭惡其所爲 已有更張之意 ... 吏郎之薦雖革 通淸之權猶在 名雖革而弊猶在 此非國初古制 亦不載《大典》而循郎官行

이 아닌 이조의 당상관이 주관하는 것을 골자로 하는 〈吏曹郎選釐革節目〉이 마련되었다.¹²³⁾ 이는 1746년 편찬된 《續大典》에도 명문화되었다.¹²⁴⁾ 이후 정조 즉위 직후였던 1776년(정조 즉위년) 銓郎權은 잠시 복설되었으나 이는 즉위 초 아직 군주권이 확고하지 않았던 상황에서 신료들을 포섭하기 위한 고육책의 성격이 강했다.¹²⁵⁾ 이후 1785년(정조 9) 숙종의 受敎에 의거해 당상관과 낭청이 함께 통청을 논의하게 되었을 뿐만 아니라, 낭관이 없을 때에는 당하관의 통청을 판서가 주관할 수 있게 되어 通淸權이 크게 침해되었다.¹²⁶⁾ 이듬해 간행된 《大典通編》에는 이조 낭청은 당상이 선발하여 擬望하도록 규정하여 전랑의 自薦制가 부정되었다.¹²⁷⁾ 결국 1789년(정조 13) 통청권도 다시 혁파되었다.¹²⁸⁾ 그 결과 인사권은 이조판서에게 집중되었으며, 사대부 공론의 담지자로서 黨論을 주도하며 봉당정치의 핵심으로 기능했던 銓郎의 위상은 약화될 수밖에 없었다.

이조전랑과 함께 연관의 중심이었던 弘文館도 탕평정치기에 그 위상이 약화되었다. 정조는 자신의 주도 하에 새로운 의리론을 확립하고 각 분야의 개혁을 주도하기 위해 宋·明의 제도를 모방하여 즉위한 지 6개월 만에

私意之門 亂我朝垂公正之法 予意非欲更張 欲隨舊典而因弊釐革 吏郎通淸宜先革之 其節目 大臣、冢宰博考故事 稟旨以處

123) 『英祖實錄』 17년 4월 22일. 吏曹郎選釐革節目成 … 既罷郎官主通 則凡諸淸望新通 勿論堂上堂下 首堂主之 而又必待亞堂備員而通議也.

한편 같은 날 영조는 晝講에서 대신들과 吏曹郎選釐革節目에 관해 몇 가지 수정사항을 논의했는데, 이 자리에서 우의정 趙顯命은 弘文錄과 臺諫通淸法에도 폐단이 있다고 지적했으며, 영조도 이를 수긍한 바 있다.(顯命曰 今茲變法 卽天地無私之德 然弘文錄臺諫通淸 亦有弊焉 殿下若以兩新制爲盡救今世之弊 則臣恐日月之明 亦有所遺照矣 上曰 餘弊固多 終不如兩弊之甚 故不得已更張之也) 즉 영조는 郎官 뿐만 아니라 연관에 대해서도 개혁안을 구상했던 것으로 여겨지나, 그 구체적인 내용은 밝혀진 바 없다.

124) 『續大典』 1권, 吏典, 「京官職」. 吏曹郎官 以曾經三司通融差出 革其主張通淸之弊. 김성윤, 위의 글, 417쪽에서 재인용.

125) 『正祖實錄』 즉위년 5월 19일. 時廷議力請銓堂銓郎復舊 故有是命 後數日 上引見左議政金尙喆 敎曰 此事非予本意 銓選復設之後 安知無紛紜之弊乎 … 今日之不得已許施, 蓋出於難拂崢嶸之議也

126) 『正祖實錄』 9년 12월 11일. 年前以無郎官之時 堂下陞品 判堂無礙舉行之意 著爲式. 堂下通淸 郎官雖主之 而若值郎官不備時 判堂既勿拘陞擬 或新通則堂上通淸之長亞堂相議通擬 無所不可

127) 『大典通編』 1권, 吏典, 「京官職」. 本曹郎廳 堂上選擬 堂下淸望 則使郎廳依前通塞 堂上·郎廳相議可否 無行公郎官時 長官與他堂上相議通淸.

128) 『正祖實錄』 13년 12월 8일. 復罷銓郎通淸之規.

奎章閣을 설립했다.¹²⁹⁾ 규장각의 관제는 홍문관에 준해 마련되었으며, 규장각 閣臣은 여러모로 홍문관에 못지않은 위상을 인정받았다. 그 결과 자연스럽게 홍문관의 고유기능이었던 문헌관리, 顧問, 經筵 등의 기능이 규장각에 분담·이관되어 홍문관의 역할이 축소되었다.¹³⁰⁾ 삼사의 領袖 역할을 담당했던 홍문관의 위상 약화는 자연스럽게 연관 전체의 위축으로 이어질 수밖에 없었다.

연관 조직의 측면뿐만 아니라 실제 언론활동에도 여러 가지 제약이 가해졌다. 정조는 재위 기간 여러 번 臺諫이 단독으로 大臣을 탄핵하는 일을 금지하는 전교를 내렸다.¹³¹⁾ 연관은 다른 관료 조직들과는 달리 조직 내 위계가 강하지 않았으며, 하위의 대간이라고 하더라도 대신을 탄핵하는데 거리낌이 없었다. 그러나 대신에 대한 단독 탄핵을 금지함으로써 연관의 언론권은 크게 제약될 수밖에 없었다. 또한 연관의 風聞彈劾을 지적하고 그 言根을 추궁하는 일이 늘어난 것 또한 연관권을 약화시키는 데 일조했다.¹³²⁾ 민감한 사안에 대해 臺啓나 상소로 논쟁하는 일을 금지하는 ‘禁令’을 내려 언론활동을 직접 가로막는 경우도 많았다.¹³³⁾

한편 이전의 연구에서는 주목받지 못했으나, 탕평정치기 연관 避嫌에 대한 處置 양상도 연관군의 변동양상을 보여주는 하나의 지표였다. 연관의 피혐은 업무 처리 실수, 相避 사례 발생, 자신 혹은 至親의 비행 등 신변적인 이유로 발생하기도 하지만 언론에 대한 논박이 제기되는 경우, 언론 중 동료가 체직 혹은 국문을 당하는 경우, 동료들과 의견이 일치하지 않는 경우 등 언론활동의 일환으로 제기되는 경우가 많았다.¹³⁴⁾ 피혐이 제출되면 그에 대한 인사 조처를 결정하는 것이 處置이며 기본적으로 각사 내에

129) 우경섭, 위의 글, 162쪽.

130) 우경섭, 위의 글, 173~177쪽.

131) 강정민, 위의 글, 18~19쪽.

132) 강정민, 위의 글, 20~21쪽.

133) 박현모, 2002, 「정조 시대의 公論 연구 - 臺諫의 활동과 유생들의 집단상소를 중심으로」, 『한국정치연구』11, 105~108쪽. 박현모에 따르면 정조 재위 기간 내려진 금령은 총 163건이라고 하며, 특히 인사문제나 역모사건 등 당대 정국에 핵심적인 논쟁을 불러일으키는 사안에 대해 금령을 내림으로써 연관들의 반발이 많았다고 분석하고 있다.

134) 송웅섭, 위의 글, 189쪽.

서 처치를 하되, 그것이 여의치 않으면 양사가 서로 처치를 하고 그것도 여의치 않으면 최후에는 홍문관이 처치를 담당하는 것이 규례였다.¹³⁵⁾

그런데 영조 대에 언관 내의 피험 처치에 대해서 영조가 강력하게 관여하는 모습이 빈번하게 발견된다. 영조는 피험을 풀고 출사하라는 대간의 처치나,¹³⁶⁾ 반대로 落科로 결정한 처치들을 강력하게 비판하면서¹³⁷⁾ 처치한 대간들을 처벌하는 모습을 보였다. 때로 홍문관까지 移管된 처치가 끝내 歸一되지 않았을 때, 영조는 ‘蕩平을 힘쓰는 때’임을 강조하며 특정 대간에게 힘을 실어준 일도 있었다.¹³⁸⁾ 이렇게 언관들의 처치에 영조가 적극 관여하는 일이 반복되자, 언관 내부에서 대간의 처치가 임금에 의해 좌우되는 상황을 비판하는 상소가 제기되기도 했으며¹³⁹⁾ 그 결과 처치 규례가 모호해져서 승정원에 의해 삼사가 탄핵을 당하는 상황마저 발생했다.¹⁴⁰⁾ 한편 영조 이후 대에는 실록에 처치에 관한 논란 자체가 거의 나타나지 않는데, 이는 피험과 처치를 통해 언론을 강화하는 기능이 이미 매우 약화되었기 때문인 것으로 추정된다.

이렇듯 언관이 제도적으로 약화된 상황은 언론활동의 양상에도 그대로 영향을 끼쳤다. 언관의 언론활동 중에서도 가장 정치적 영향력이 큰 탄핵 언론의 경우, 강정민의 선행연구에 따르면 숙종 대에서 경종 대까지 언관

135) 『英祖實錄』 28년 7월 1일. 三司處置之規 若憲臣引避 則憲僚之無故者處置 而若皆有故 則歸之諫院 諫臣處置之歸憲府亦然 而兩司之臣 皆有故然後 始歸之玉堂 卽三百年流來古規也

136) 『英祖實錄』 2년 2월 18일 ; 2년 12월 27일.

137) 『英祖實錄』 3년 1월 25일.

138) 『英祖實錄』 3년 10월 27일.

139) 『英祖實錄』 6년 8월 27일. 副校理韓顯謨上疏 … 聖心先主蕩平 而惟并用之是急 … 惟務平均 爲調停并用之術 … 居言責者 論列固其職耳 彼臺臣 窺測天意 憑藉處置 肆爲彈擊 不少顧忌 此何足責 殿下有以致之 殿下悶國勢之孤危 痛亂逆之層生 思以協和臣僚 安利國家 而爲蕩平之道者 徒用意於私意計較之間 分爵祿均磨之 混是非 兩存之.

140) 『英祖實錄』 28년 7월 1일. 副修撰韓光肇上書辭職, 其略曰 喉院以 憲臣處置之不卽替當 至請重推 臣實未曉也 三司處置之規 若憲臣引避 則憲僚之無故者處置 而若皆有故 則歸之諫院 諫臣處置之歸憲府亦然 而兩司之臣 皆有故然後 始歸之玉堂 卽三百年流來古規也 今者憲臣李啓昌之處置 越諫院而歸玉堂 其可乎哉 近來本館之往往替當 蓋謬規也 而喉院之轉輾襲謬 有關後弊也. 부수찬 韓光肇에 따르면 양사의 처치를 처음부터 홍문관이 대신 담당하는 일도 있었다고 하므로, 처치 규례가 그렇게 엄격하게 적용되는 상황이 아니었음을 알 수 있다. 그러나 승정원이 옥당이 처치를 하지 않았다고 重推를 청하는 것은, 처치의 주도권이 더 이상 언관에게 있지 않았음을 보여준다.

의 탄핵언론은 계속 증가하다가 정조대 이후로는 급격하게 감소했으며, 이러한 경향은 이후 세도정치기에도 일관되게 나타나는 것으로 파악되었다.¹⁴¹⁾

2) 조선말기 言官 및 言官言論의 위상 약화

세도정치는 安東金氏, 豐壤趙氏 등 소수의 별열 가문이 권력을 독과점했던 정치체제다. 그 이전의 탕평정치가 賢能한 군주에 의한 道學政治, 蕩平改革으로 흔히 설명되는 반면 세도정치는 소수 지배층의 불법적인 권력 점유와 그로 인한 체제의 불안정으로 묘사되는 경우가 많기에 서로 상반되는 역사적 이미지를 표상하고 있다. 그러나 《경국대전》 이래 형성되어온 조선의 전통적인 정치구조 속에서는 나타날 수 없었던 권력의 집중은 備邊司와 奎章閣이라는 기관이 존재했기에 가능한 것이었으며, 이 조직들을 창설하거나 권력기구로 부상시킨 주체는 다름 아닌 탕평군주들이었다. 외척을 요직에 등용하여 정국을 주도한 것도 마찬가지였다. 그런 의미에서 탕평정치기에 형성된 정치구조는 군주의 정치적 권위가 결여된 상태에서 상당부분 세도정치기로 승계되었다.¹⁴²⁾

세도정치기 정치구조의 가장 큰 특징은 備邊司를 통한 소수 가문의 권력독점이었다. 비변사는 提調制를 이용하여 전통적인 三公六卿制를 훼손하지 않으면서도, 중앙과 지방의 주요 행정권과 군사 기구의 당상관 이상의 관직자에 대한 인사권을 행사할 수 있었다. 특히 자동적으로 비변사 제

141) 강정민, 위의 글, 26~33쪽. 강정민은 실록에 기재되어있는 언론 기사에 대한 통계적 분석을 통해 이러한 결론을 도출하고 있다. 그러나 실록만을 분석대상으로 하고 있어 日省錄이나 承政院日記에만 기록되어있는 기사들은 포착하지 못했다. 반복 차자 혹은 상소이기에 내용이 생략된 채 言論者의 이름과 비답의 내용만 기록되어있는 기사들은 분석에 포함하지 않은 것도 방법론 상의 문제라고 본다. 다만 숙종대에서 철종대까지 동일한 방법론으로 대간의 언론을 분석했기에 그 추이를 파악했다는 의의가 있어 인용한다.

142) 탕평정치와 세도정치의 단절성 및 계기성에 대해서는 오수창, 2016, 「오늘날의 역사학, 정조 연간 탕평정치 및 19세기 세도정치의 삼각대화」, 『역사비평』116 3장과 4장을 참조.

조가 되는 관직들의 인사에 비변사가 관여하는 한편 비변사 운영의 중심이 되는 專任堂上들을 비변사가 스스로 선발했다. 비변사 내부의 관원 선발은 自薦의 원칙을 따랐을 뿐 아니라 相避에서도 상대적으로 자유로웠다. 그 결과 정치적 권한이 비변사로 집중되었으며 의정부는 의전기관으로, 육조는 비변사의 결정 내용을 집행하는 실무기관으로 전락했다. 더구나 비변사는 직접 혹은 간접적으로 탄핵을 시행하기도 하여 언론 기관의 역할까지 수행하기도 했다.¹⁴³⁾

반면 전통적인 조선의 정치체제 속에서 權府를 견제하고 감시하는 역할을 담당했던 언관의 역할과 위상은 매우 취약해졌다. 상술한 강정민의 연구처럼, 순조 대에서 철종 대에 이르기까지 언관의 언론활동은 그 질과 양에서 그 이전에 비해 매우 위축되었다. 이는 국왕과 대신에게 권력을 집중하고 낭관·언관 등 봉당정치의 핵심기구들을 무력화시킨 탕평정치기 정치개혁의 결과였다. 봉당정치기 강조되던 ‘공론’과 그것을 반영하기 위한 ‘언로’의 중요성이 약화되면서, 삼사 언관의 독자적인 언론활동은 위협을 받을 수밖에 없었다.¹⁴⁴⁾

우선 대간에 대한 처벌의 강도가 이전에 비해 훨씬 강해졌다. 자유로운 언론활동을 보장하기 위해, 본래 대간에게는 언론활동을 이유로 심각한 처벌은 하지 않는 것이 관례였다. 따라서 군주의 뜻에 위배되는 언론을 고집한다고 해도 遞差나 罷職에 그치는 것이 일반적이었다. 그러나 순조 대에 이르러서는 대신에 대한 탄핵을 중지하지 않는 대간들을 嶺海로 유배하겠다는 위협이 군주에 의해 공공연히 행해졌을 정도였다.¹⁴⁵⁾ 1815년(순조

143) 비변사 중심의 정치구조에 대해서는 한국역사연구회 19세기정치사연구반, 1990, 『조선정치사(하)』, 청년사, 742~746쪽. 참조.

144) 이하 세도정치기 언관의 약화에 대해서는 한국역사연구회 19세기정치사연구반, 1990, 위의 책, 608~617쪽.

145) 『純祖實錄』 6년 4월 30일. 上謂大司憲吳載紹等曰 徐邁修事 向來洞諭 不啻丁寧 而終不停啓 此非但命令之不通 實是臺臣之欺君 今日之啓 予當依啓 而此後若又如前發啓 則臺諫烏可免嶺海之典. 이 사건은 1805년(순조 5) 12월 우의정에 임명된 金達淳이 정조 연간에 사도세자 추송을 주장한 영남만민소 疏頭들을 처벌하고, 이를 공격했던 朴致遠, 尹在謙을 포장하자고 주장하면서 벽파의리를 다시 확립하려고 했다가 결국 시파에 의해 축출·賜死당한 사건과 관련된 일이었다. 당시 영의정이었던 서매수도 김달순과 함께 탄핵을 당했는데, 순조는 김달순의 다른 당여들과는 달리 서매수와 그 가족에 대해서는

15)에는 벽파의 거두였던 金尙魯의 從曾孫인 金敬淵이 흥문록에 포함된 것을 비판한 掌令 趙直永에게 譴削의 처벌이 내려졌다.¹⁴⁶⁾ 이에 대해서 掌令 沈厚鎭은 ‘臺臣이 한번 나랏일을 말하다가 곧장 刊削의 율을 입어 영구히 거두어 敍用되지 못하고 장차 한 해가 다 가버리게 되었으니, 우리나라 4백 년 동안에 없던 일입니다’라고 항의했으나¹⁴⁷⁾ 조직영은 끝내 탕척되지 못했다.

이처럼 대간의 언론에 대한 처벌이 강화되자 자연스럽게 언론 활동 자체가 위축되었다. 세도정치기 실록에는 언관들이 언론 활동을 제대로 하지 않는다는 지적이 자주 발견된다.¹⁴⁸⁾ 특히 1848년(헌종 14) 7월 17일 대사간 徐相喬가, 가문의 세도를 믿고 방자한 행동을 한 경상감사 金興根을 귀양보낼 것을 주장하며 사직을 요청한 상소에 대해 헌종은 ‘이 사람은 중신인데 어찌 그런 일이 있겠는가? 이것이 과연 공론인가?’라고 반문하며 승인하지 않았다.¹⁴⁹⁾ 결국 서상교는 7월 21일 權大肯으로 교체되었고¹⁵⁰⁾ 김흥근은 7월 23일 ‘만약 잘못이 없었다면 사람들이 이렇게 말을 했겠는가? 이 사람이 이런 말을 들었으니 부득이 책망하지 않을 수 없다’라고 하며 刊削하는 형벌에 처했고,¹⁵¹⁾ 25일 전라도 광양현으로 유배하라는 결정이 내려졌다.¹⁵²⁾

처벌을 원하지 않았고 대간들을 귀양보내겠다는 협박을 하면서까지 서매수를 끝내 지켜냈다. 1805년 정월 정순왕후가 사망하고 김달순이 몰락하면서 시파의 집권이 확정되었음에도 불구하고, 그에 편승한 언관의 언론이 이렇게 거부되었다는 것은 그만큼 언관 언론의 영향력이 약화되었음을 의미한다.

146) 『純祖實錄』 15년 2월 13일.

147) 『純祖實錄』 15년 10월 1일. 夫臺臣有一言事 遽被刊削之典 永不收敍 將至經歲 卽我朝四百年所未有之事.

148) 『純祖實錄』 즉위년 12월 25일. ; 9년 10월 15일. ; 10년 3월 7일.

『憲宗實錄』 3년 4월 10일. ; 14년 7월 23일~24일.

『哲宗實錄』 12년 6월 10일.

149) 『憲宗實錄』 14년 7월 17일. … 臣謂慶尙監司金興根 亟施投畀之典 以爲爲人臣辜恩負國者之戒宜矣 批曰 此重臣 寧有是也 此果公議乎 爾其勿辭察職

150) 『憲宗實錄』 14년 7월 21일. 이날 대사헌도 徐箕淳으로 교체되었다.

151) 『憲宗實錄』 14년 7월 23일. 苟無所失 人言奚爲至哉 以此人得此言 尤不得不責備 慶尙監司金興根 施以刊削之典.

152) 『憲宗實錄』 14년 7월 25일. 이날 대간들이 김흥근을 귀양보낼 것을 청하는 聯名劄子를 올리자 헌종은 ‘너희들이 이제야 비로소 알겠는가?(爾等今始知之乎)’라고 책망했다. 대간이 김흥근을 탄핵할 것을 헌종이 기다리고 있었다는 뜻이다.

그런데 23일 대사헌 서기순과 대사간 권대공에게도 모두 譴削을 명령하면서 ‘일전에 諫官이 상소한 것을 내가 이미 공론에 붙였으면 三司에서는 可否가 있어야 할 것인데 줄곧 고요하다’고 책망했다.¹⁵³⁾ 당시 현종은 김조순 가문 중심의 세력에 대해서 비판적인 입장을 취하고 자신의 외가인 조만영 가문을 상대적으로 가까이 여기고 있었던 것으로 보이며, 이러한 상황에서 김흥근에 대한 탄핵이 서상교에 의해 제기되자 현종은 곧바로 반응하여 김흥근을 처벌했다.¹⁵⁴⁾ 사안이 權奸과 관련된 것이기에 언관들의 소임임에도 불구하고 참여하지 않자 현종은 刊削이라는 형벌까지 행사하며 대간을 압박해 자신의 뜻을 관철시켰다. 결국 세도가문의 권력독점이 고착화된 상황에서 언관들이 유의미한 언론을 행하기란 여의치 않았으며, 이러한 행태에 대해 군주가 역으로 ‘공론’을 거론하며 언론을 강제로 끌어내야만 했던 것이다. 군주와 세도가문이 충돌하는 때에, 언관들은 집권세력에 이용당할 수밖에 없는 처지였음을 알 수 있다.

한편 언론활동이 약화되는 것과 함께 언관 조직 자체가 취약해진 상황이 다수 발견된다. 우선 언관들이 과도하게 상피를 주장하며 출사를 거부하는 경우가 많아 이에 대해 구체적인 규례가 마련되어야 할 정도였다.¹⁵⁵⁾ 또한 언관 안에서 논쟁이 발생했을 때에는 우선 내부 논의를 통해 의견을 조율하되 끝내 합치되지 않으면 피험과 처치를 통해 처리하고 계사로 아뢰는 것이 원칙이었는데, 세도정치기에는 다른 언관의 언론에 대해서 군주에게 직접 탄핵상소를 올리는 일이 빈번하게 나타난다. 1810년(순조 10) 7월 16일 獻納 李章堧는 臺臣 閔養世의 언론이 잘못되었음을 지적하는 상소를 올리며 그를 擬望한 銓官까지 推考하라고 요청했다.¹⁵⁶⁾ 1840년(헌종 6) 1월 30일 執義 金鼎元은 대간들이 서학을 숭상한 남인들에 대한 탄핵을 준엄하게 하고 있지 않다고 비판하는 상소를 올렸다.¹⁵⁷⁾ 1844년(헌

153) 『憲宗實錄』 14년 7월 23일. 日前諫疏 予既付之公議 則三司宜有可否 而一向寥寥.

154) 한국역사연구회 19세기정치사연구반, 1990, 『조선정치사(상)』, 청년사, 117쪽.

155) 『憲宗實錄』 12년 12월 21일.

156) 『純祖實錄』 10년 7월 16일. 이에 대해 순조는 민양세의 처벌을 요구할 수는 있으나 그 의망한 사람까지 언급하는 의도가 의심스럽다고 책망하며 이장후를 향리로 추방시켰다.

종 10) 8월 29일 校理 兪錫煥은 臺體를 무시한 채 직무를 소홀히 한 대간들을 귀양보낼 것을 요청하는 상소를 올렸다.¹⁵⁸⁾ 이처럼 언관 내부의 異論이나 탄핵에 대해서 공식적인 논의·피험·처치 과정을 밟지 않고 언관 개인의 상소를 통해 비공식적으로 처리하려는 행태가 빈발한 것은, 상술한 것처럼 탕평정치기에 시행된 일련의 조치들을 통해 이러한 규례들이 사실상 형해화되었기 때문으로 보인다.

요컨대 세도정치기 언관은 봉당정치기에 확립된 위상을 상실한 채 외척 가문이 권력을 독점하고 있던 정국에서 주변적 기구로 남아있을 수밖에 없었다. 학술은 규장각이 담당하고 論劾은 비변사의 의도를 벗어날 수 없었던 상황에서 언관이 가질 수 있는 정치적 의의는 크지 않았다. 그 결과 대간은 관리들이 기피하는 자리가 되었고, 피험 또한 언론을 관철하기 위해서가 아니라 대간의 자리를 떠나기 위해서 남발하는 행태가 이어졌다.¹⁵⁹⁾ 심지어 文臣으로서 수령이 된 사람은 15개월이 지나면 의례히 대간에 의망하여 교체하는 규례가 순조 대에 만들어졌으며 三司를 거친 사람들이 수령으로 부임하는 지역이 따로 지정될 정도였다.¹⁶⁰⁾ 이는 그만큼

157) 『憲宗實錄』 6년 1월 30일. 이에 대해 헌종은 '너도 그 벼슬에 있으면서 또한 죄다 말하고 바르게 아뢰지 않는 것은 무슨 까닭인가. 말단의 일을 위에 미룬 것은 더욱 무엄하다(亦居其職矣 又不洞言直陳何也 末端事之推上 尤無嚴矣)' 라고 비답했다. 즉 대간 내부의 갈등을 논의와 피험으로 처리하는 것이 아니라 상소로서 군주에게 떠넘기고 있음을 지적한 것이다.

158) 『憲宗實錄』 10년 8월 29일. 이날 유석환이 지적한 행태는 (1)패초를 받고도 나오지 않은 것 (2)問啓하라는 명을 받아도 무시하고 궁을 나온 것 (3)問啓에 대한 비답을 받기 전에도 그냥 나온 것 (4)합啓가 還給된 뒤에도 避嫌하지 않는 것 등이다. 당시 정황을 보면, 徐光近, 閔晉鏞이 역모를 꾀했다는 옥사를 조사하면서 모의에 참여한 인물들이 金道根, 金弘根을 칭송했다는 供招가 나오자 취조를 담당하던 捕將이 이를 공초에서 삭제한 사건이 있었다. 이에 대사헌 李憲球가 해당 공초는 다시 거론할 필요가 없지만 법을 무시하고 공초를 삭제한 담당 포장을 귀양보낼 것을 요청했다.(8/25) 그러나 헌종은 제대로 확인할 수 없는 내용을 가지고 김유근과 김홍근의 이름을 지목하여 상소를 올렸다는 이유로 도리어 이현구를 귀양 보내도록 지시했다. 이는 외척 가문이 서로 대결하는 과정에서 발생한 정치적 사건을 처리하는 과정에서 대간이 애매하게 역풍을 맞은 경우라고 할 수 있으며, 유석환이 지적한 행태 또한 이러한 정황 속에서 나타난 것이라고 할 수 있다. 유석환의 상소에 대해 헌종은 '대간들의 일은 본디 일마다 해괴하고 경망하나, 네가 귀양 보내기를 청한 것도 온당하지 못하다(諸臺事 固節節駭妄 而爾請竄配亦欠稱停矣)'라고 비답을 내렸다.

159) 각주 139)

160) 『純祖實錄』 22년 9월 12일. 且今文臣爲宰 例過十五朔 則便擬臺望而遞之 此又近年創

언관 중에서 乞郡 등을 이유로 지방 수령으로 移任을 원하는 사람들이 많았음을 의미한다. 이처럼 그 기능과 위상이 취약해진 상황에서, 1863년 고종 즉위라는 정치적 격변이 발생했을 때 언관 조직은 급변하는 정국 속에서 또 다른 변화를 겪을 수밖에 없었다.

開之規 … 橫城 本三司所莅之邑 伊時莅邑者 後多爲名宰.

II. 고종대 言官 관련 법제 변화 및 言官言論 개관

1863년 고종의 즉위 과정과 그로 인한 변화는 18세기 탕평정치와 19세기 전반 세도정치의 영향을 둘 다 받은, 조선왕조 역사에서도 유례없는 사건이었다. 이하응의 赤次子인 李載晃이 선택되어 고종으로 즉위하게 된 것은 세도정치기의 관례가 작동한 결과였다. 철종 승하 당시 이하응에게는 장남 李載晃(당시 19세)와 차남 이재항(당시 12세)가 있었다.¹⁶¹⁾ 철종이 19세 때 즉위했던 것을 감안하면 이재항의 즉위도 무리가 아니었으나 당시 왕실 중 제일 어렸던 神貞王后 趙氏(趙大妃)는 이 중 나이가 어린 이재항을 선택하여 철종이 아닌 익종의 뒤를 잇도록 했으며 본인이 수렴청정을 실시할 것을 확인했다.¹⁶²⁾ 이처럼 어린 왕이 즉위하고 왕의 母后가 수렴청정을 시행하며 그 모후의 친족이 외척으로서 권력을 장악하는 것은 세도정치기의 전형적인 특징이었다.¹⁶³⁾ 특히 고종이 철종이 아닌 익종의 대통을 잇도록 한 것은, 순조비인 순원왕후 김씨가 철종을 선대인 헌종이 아닌 순조의 양자 자격으로 즉위시킨 것과 같은 논리로, 신정왕후의 수렴청정을 가능하게 만들기 위함이었다.¹⁶⁴⁾ 이는 혈통의 次序를 맞추기 위함이기도 했으나, 핵심적인 이유는 왕의 모후가 되어 수렴청정을 직접 집행하기 위함이었다.

고종이 즉위한 직후 신정왕후는 수렴청정을 시행했다. 그러나 이전 세도정치기와 다른 점은 왕의 어머니 외에 왕의 生父, 즉 대원군이 생존해있다는 점이었다. 더구나 흥선대원군은 고종 즉위를 논의할 때부터 정치에 관여할 적극적인 의지를 갖고 있었으며, 신정왕후도 흥선대원군의 이러한

161) 그 외에 이최응의 장자 李載兢(당시 7세), 이하응의 서자 李載先(당시 22세) 등이 있었다. 그러나 이재선은 서자이기에 우선 순위에서 배제되었으며, 이최응은 이하응에 비해 정치적 위상이 현저히 약했기 때문에 이재금의 즉위를 추진하지 못했던 것으로 보인다.

162) 『日省錄』 哲宗 14년 12월 8일.

163) 순조는 11세에 즉위하여 貞純王后 金氏(慶州金氏)의 수렴청정을, 헌종은 8세에 즉위하여 純元王后 金氏(安東金氏)의 수렴청정을, 철종은 19세에 즉위하여 純元王后 金氏(安東金氏)의 수렴청정을 겪었다.

164) 연갑수, 위의 책, 20~21쪽. ; 김병우, 2006, 『대원군의 통치정책』, 혜안, 105~107쪽.

의지를 존중했다. 실제로 대원군은 신정왕후의 지시에 따라 철종의 장례를 주관하면서 대신들과 정사를 논하기 시작했고,¹⁶⁵⁾ 이후 宗親府와 宗簿寺를 합설하여 종친부의 위상을 강화하고 이를 통해 서원 철폐와 경복궁 중건을 주관하는 등 당대 정치를 주도해갔다.¹⁶⁶⁾ 종친부의 수장으로서 대원군이 발하는 명령서인 ‘大院位分付’는 국왕의 전교와 마찬가지로 조정 각처에 명령으로 작용했다. 신정왕후가 撤簾을 선언한 이후에는¹⁶⁷⁾ 더욱 강력하게 국정을 독점했다. 이로써 종친부 강화, 삼군부 설치, 비변사 폐지, 의정부 부활 등 권력조직의 개편과 관련한 정책들, 무단토호 징치, 서원 철폐, 호포세 신설, 잡세 폐지 등 민생과 관련한 정책들, 병인양요와 신미양요 등 외국의 침입에 대응한 척사 정책 등을 시행해갔다.¹⁶⁸⁾

그러나 대원군이 행사했던 정치적 권력이 거대했음에도 불구하고, 그의 정치적인 지위는 공식적이지 않았다. 대원군은 국왕을 보좌하는 輔政이자 종친부의 수장으로서 大君에 준하는 大院位の 직위, 그리고 國太公이라는 칭호를 갖고 있었다. 이것들은 모두 조선역사 상 유례가 없는 대우지만 조선의 공식 법전 상에는 부재하는 것들이며 그 자체로는 정치적 실권과 관계가 없었다. 대원군의 권력이 강력히 발휘되고 있었던 1873년(고종 10) 당시조차도 대원군의 위치와 권력은 사적인 것으로 인식되고 있었다.¹⁶⁹⁾ ‘대원위분부’를 통해 내려지는 명령이 의정부와 육조에 의해 집행되어야 하는 공식적·법적인 이유는 대개 없었다.

이러한 한계에도 불구하고 대원군이 막강한 권력을 행사할 수 있었던 이유로는, 우선 사적인 영역에서 공적인 국가기구를 장악했던 세도정치의 관행이 남아있었던 당시의 정치관행을 들 수 있다.¹⁷⁰⁾ 또한 철종대 안동김

165) 『高宗實錄』 즉위년 12월 27일. 大王大妃殿曰 此實仰體大行朝節儉本意 諸大臣與大院君相議 知委於都監堂上以下 似好矣

166) 김병우, 2006, 『대원군의 통치정책』, 해안, 141쪽.

167) 『高宗實錄』 3년 2월 13일.

168) 대원군이 추진한 개혁정책의 내용에 대해서는 김명숙, 연갑수, 김병우의 연구를 참고할 것. 여기에는 따로 언급하지 않는다.

169) 『承政院日記』 고종 10년 2월 10일. 上曰 試官雖無私行 筵退後進謁於大院君 詳達此意也.

170) 연갑수, 위의 책, 19쪽. 또 『洋擾記』(고려대학교중앙도서관 소장/B8 A232) 중 ‘沈以

씨 세력의 권력독점이 극대화되고 그 폐해로 인해 관료 사회의 기강이 문란해지고 稅政이 피폐해졌으며 민란이 빈발해져, 안동김씨 세도에 대한 朝野의 불만이 높아진 것도 대원군의 집권에 긍정적인 영향을 끼쳤을 것이다.

또한 신정왕후와 고종이 특정 사안들에 대한 처리를 ‘대원군과 상의하여 처리할 것’을 대신들에게 지시한 것도 대원군 권력의 한 요인이었다. 신정왕후는 철종의 장례를 節儉하게 치를 것을 당부하며 이를 대원군과 함께 상의하여 처리하라고 시원임대신들에게 하교했다.¹⁷¹⁾ 신정왕후가 撤簾한 지 약 한 달 후 고종은 묘당이各司의 條例를 釐整하는 사안에 대해 대원군에게 아뢰어 처리할 것을 지시했다.¹⁷²⁾ 이는 직접적으로는 당시 간행을 추진하고 있던 《六典條例》작업을 위한 조치였겠지만, 이를 통해 대원군에게 권력이 위임되는 효과를 가져왔다.

그러나 대원군의 권력을 지탱하는 가장 큰 요소는 국왕의 생부이자 종친의 수장이라는 혈통적인 권위였다. 고종은 등극 후 처음으로 운현궁에 觀親을 갔을 때 대원군의 궁중출입을 위해 禁衛營 담장을 열고 운현궁과 궁궐 사이에 따로 길을 만들었으며, 왕을 위한 敬觀門과 대원군의 전용문인 恭觀門을 나란히 건립했다.¹⁷³⁾ 이후에도 고종은 운현궁으로 지속적으로 觀親했다. 1866년(고종 3) 대원군이 德山에서 상경했을 때 고종은 대원군을 迎觀하기 위해 崇禮門 바깥으로 직접 나갔다.¹⁷⁴⁾ 각종 陵幸이나 奉審 때에 대원군은 적극 고종과 함께 했으며, 親祭 때에 고종은 初獻官

伴尙隨行 而探聽物議 不爲告知上使 以私徑密告于主世道之地 故上使一行中 謗護喧騰’라는 구절을 참조. 여기 나오는 ‘沈’은 강화유생 沈裕慶으로서 1866년(고종 3) 4월 辭陞한 奏請使行 중 正使 柳厚祚(영의정)의 수행원으로 합류한 인물이다. 심유경은 燕京에 가서 청국 정부와 관민들로부터 프랑스의 조선 침공에 대한 정보와 그 방어책 등을 탐지해왔는데, 이를 자신의 上使인 유후조에게는 알리지 않고 몰래 대원군에게 보고하여 물의를 일으켰다는 기록이다. 여기서 대원군을 ‘主世道之地’로 표시하고 있다.

171) 각주 10) 참조.

172) 『承政院日記』 고종 3년 3월 17일. 傳于南鍾順曰各司條例之襲謬者 不可以行之年久置之勿論 凡於冗費從下 各其堂上 朝議廟堂 又稟於大院位前 其權減與永減之間 從長釐正

173) 『承政院日記』 고종 1년 6월 6일.

174) 『承政院日記』 고종 3년 2월 6일, 9월 20일.

을 담당했고 대원군은 왕세자나 시원임 고위관료들이 담당하는 亞獻官을 담당했다.¹⁷⁵⁾ 이는 모두 대원군의 정치적 지위를 혈통에 의해 뒷받침하는 의례들이었고, 대원군을 신하이기 이전에 부친으로서 존중하는 고종의 의지에 의해 실행되었다. 이러한 대원군 권력의 ‘비공식성’ 및 ‘군주의존성’은 세도정치기 이후 가장 전면적인 개혁을 실시했던 고종 초기 대원군 정권의 근본적인 약점이었으며, 1873년 고종이 親政을 선포했을 때 대원군 집권체제가 허무하게 무너지는 원인이기도 했다.¹⁷⁶⁾

대원군은 집권 초기부터 法典의 간행에 적극적이었다. 대원군집권기에는 175) 《大典會通》, 《兩銓便攷》, 《六典條例》, 《弘文館志》, 《銀臺條例》 등 5건의 법전이 간행되었다.¹⁷⁷⁾ 이는 《대전통편》 간행 이후 세도정치기간 방기되어 왔던 법체계를 정비하기 위함이었다. 또한 실질적으로는 최고 권력을 행사하고 있으며 법적으로는 그 권한이 불분명한 대원군이, 자신이 구상했던 개혁을 확고히 추진하기 위한 법적 기반을 조성하려는 의도였을 것이다.

《대전회통》을 비롯한 대원군집권기 간행된 법전에 대해서는 그동안 몇

175) 김세은, 2002, 「고종초기(1863~1873) 陵幸의 의의」, 『조선의 정치와 사회』, 집문당, 412~413쪽.

176) 왕실의 위상을 강화하고 종친과 외척을 중심으로 각 당파들을 균등하게 포섭하여 개혁을 추진해나간다는 대원군의 정국 구상은 정조-효명세자-헌종으로 이어지는 정치론과 기본적으로 동일하다.(이에 대해서는 『19세기 정치론 연구』(김명숙, 2004, 한양대학교출판부) 1부 참조) 그러나 그 집권과정에서부터 신정왕후 조씨의 권위에 의지할 수밖에 없었기에 세도정치로부터 완전히 벗어났다고 말하기 어렵다. 또한 동일한 시각에서, 효명세자나 헌종과 제휴했던 모든 정치세력들을 ‘反安東金氏’를 넘어 ‘反外威勢力’이라고 명명하고, 이들이 대원군과 함께 고종 즉위 초기 정국을 주도했다는 김명숙의 주장은 재고의 여지가 있다. 또한 국왕 본인이 아닌 조선왕조 초유의 ‘살아있는 대원군’이 집권의 실질적인 주체였기 때문에 정치권력에 근본적인 한계가 있을 수밖에 없었고, 그로 인해 고종이 친정을 선포한 이후에는 대원군 세력 중 자신의 측근으로 남은 박규수 등 소수의 개명대신들과 여흥 민씨 외척 외에는 정치적 친위집단이 없었다. 이는 고종대 개화정책이 실효성있게 추진되지 못한 근본적인 원인이었다. 그런 의미에서 ‘차라리 대원군을 왕으로 세우는 것이 낫다’(興根曰 興宣君在 是二君也 二君可得事乎 母已則直興宣君可耳, 『梅泉野錄』 1권)라는 당대인의 지적은 음미할 만하다.

177) 《大典會通》은 조선시대 전체를 통틀어 4건만 간행된 大典類이며, 《六典條例》는 편고류 중 유일하게 六典體制를 완비하고 있어 사실상 대전류에 가까운 법전이였다. 《兩銓便攷》는 관료체제 통제의 핵심인 인사제도를 다루고 있으며, 《銀臺條例》는 국왕을 至近에서 보좌하고 있는 승정원에 관한 법전이이고, 《弘文館志》는 三司의 首長이며 경연관을 겸하고 있는 弘文館에 관한 掌攷類다. 요컨대 대원군집권기 간행된 법전은 그 질과 양에서 상당한 비중을 갖고 있다.

가지 연구들이 있었다.¹⁷⁸⁾ 그러나 그 법전의 내용은, 《대전회통》을 제외하면 별로 주목을 받지 못했다. 그나마 《대전회통》도 宗親府 권한의 확대, 備邊司에서 議政府 중심체제로의 복귀, 왕실 및 한성을 중심으로 한 품계 변화 등 대원군의 개혁 중 일부에 대한 분석에 국한되어왔다. 그러나 대원군집권기 간행된 법전에는 言官에 관한 내용을 포함하여 당대 政府 및 社會의 다양한 변화상들이 반영되어있다.

고종대 언관과 관련된 본격적인 연구는 아직 제시된 바가 없다. 탕평정치기-세도정치기를 지나면서 언관권이 심각하게 약화되었기에 이 주제에 대한 천착이 학문적으로 의미가 없다는 판단에서였을 것이다. 그러나 조선의 정치구조 상 언관은 항상 언론과 탄핵의 출발지였으며, 이는 언관의 정치적 위상이 추락했을 때에도 동일했다. 따라서 조선시대의 정치사를 정리하기 위해서는 언관에 대한 검토가 선행되어야 한다. 게다가 고종대 초반처럼 언관에 관한 법제의 변화가 선명히 드러난 시기라면 더더욱 그렇다. 이러한 문제의식을 갖고 이하에서는 고종 초기 언관기구 관제 변화에 대해서 검토하고자 한다.

1. 弘文館의 위상 강화 및 兩司 규정 확립

1) 弘文館의 위상 강화와 기능 회복

言官機構 중 대원군집권기 가장 큰 변화를 겪은 것은 홍문관이었다. 상술했듯이 본래 삼사의 수장이자 言論·文翰의 중심이었던 홍문관은 정조대

178) 이 주제에 관해서는 다음의 연구들을 참조.

이종일·정금식, 1993, 「大典會通 解題」, 『大典會通 研究』, 한국법제연구원.

홍순민, 1998, 「조선후기 法典 편찬의 推移와 정치운영의 변동」, 『한국문화』21.

연갑수, 1999, 「六典條例 解題」, 『六典條例(上·下)』, 서울대학교규장각

오수창, 2000, 「兩銓便攷·銀臺條例 解題」, 『兩銓便攷·銀臺條例』, 서울대학교규장각

정금식, 2001, 「大典會通의 편찬과 그 의의」, 『서울대법학』41.

우경섭, 2002, 「弘文館志 解題」, 『弘文館志』, 서울대학교규장각

정호훈, 2005, 「대원군 執政期 “大典會通”의 편찬」, 『조선시대사학보』35.

규장각 강화 정책으로 인해 본래의 기능을 상당부분 상실했다고 평가되어 왔다. 세도정치기 규장각은 유력가문세력들의 결집체였으며, 안동김씨세도의 시조라고 할 수 있는 金祖淳부터 규장각의 檢校提學으로 장기간 있으면서 관료 사회에 영향력을 행사해왔다. 고종대에 이르러서도 규장각 관원들에 대한 會圈은 여전히 진행되었으며, 이들이 누렸던 명예는 대단한 것이었다.¹⁷⁹⁾

그렇기에 고종즉위 이후 대원군은 규장각을 장악하기 위해 노력하는 한편, 규장각의 위상을 견제하고자 홍문관의 위상을 회복시키고자 했다.¹⁸⁰⁾ 홍문관의 위상을 높이기 위한 조치는 우선 의례에서 확인된다. 각종 행사에서 홍문관 관원을 우대하는 조치가 내려졌다. 1864년(고종 1) 3월 신정 왕후는 홍문관 관원도 모든 공무에서 承政院이나 春秋館의 규례에 의거해 일체 從陞(임금 옆에 배석)하며, 문안할 때에도 承傳色에게 청해 거행하도록 지시를 내렸다.¹⁸¹⁾ 각종 幸行 때에는 홍문관 관원이 御駕를 수행하도록 했다.¹⁸²⁾ 6월에는 서울 안에서 거동할 때 입직하는 玉堂이 행행할 때 어가를 따라가며, 이중 낙점받은 사람은 모두 말을 타고 가는 것을 허락했다.¹⁸³⁾ 1865년 11월에는 承候할 때나 藥房이 入侍할 때 홍문관 관원도 규장각 관원의 예에 따라 함께 입시하라고 지시했다.¹⁸⁴⁾ 이러한 조치들은 홍문관 관원들의 의례적 위상을 높이는 것 외에 홍문관 관원을 近侍職으로 만드는 결과를 가져오는 것이었다.

의례 외에도 홍문관 관원들에 대한 처우도 개선되었다. 우선 홍문관의 전현직 관원들이 말미를 얻어 행차할 때 베푸는 특혜 규정이 별도로 마련

179) 연갑수, 1994, 「고종 初中期(1864~1894) 정치변동과 규장각」, 『규장각』17, 66쪽.

180) 연갑수, 1994, 위의 글, 64쪽..

181) 『高宗實錄』1년 3월 15일. 한편 『弘文館志(高宗代本)』에는 동일한 조항 아래 ‘홍문관은 경연의 직함이므로 講筵 및 實對에만 入侍했다. 이제 特敎로 從陞한다(玉堂則經筵之銜 故只於講筵及實對入侍矣 今因特敎從陞)’는 설명이 추가되어있다.

182) 『高宗實錄』1년 3월 20일.

183) 『弘文館志(高宗代本)』館規 「起居」. 六月 敎曰 京舉動時 入直玉堂 幸行時隨駕 落點人竝許廐馬.

184) 『弘文館志(高宗代本)』館規 「起居」. 乙丑十一月 敎曰 時原任大臣諸宗臣閣臣承候時 諸儒臣一體承候 又 敎曰 自今爲始藥房入侍時 儒臣依閣臣例同爲入侍.

되었다. 이에 따르면 時原任儒臣들이 말미를 받고 행차하면 모두 명하여 말과 물품을 제공하되, 부제학은 重臣과 재상의 행차에 준하며, 응교 이하가 말미를 받고 행차하면 규장각 抄啓文臣의 규례에 따라 제공하도록 했다.¹⁸⁵⁾

또 현임 홍문관원이 혹 의금부에 체포되어 추고를 당하게 되면 승정원에서 啓請하여 本職을 減下한 후 데려가 체포하여 처리하되, 구금하지는 않고 진술을 받은 뒤 보내고 명령을 기다리도록 했다.¹⁸⁶⁾ 이는 홍문관 관원들이 죄를 지었을 경우에도 체포는 되지만 구금은 하지 않도록 한 특혜인데, 《홍문관지》는 이에 대해 ‘옛 법을 회복한 것’이라고 설명하고 있다.

홍문관 소속의 관원에게 적용하는 의례 및 처우 외에, 홍문관 조직 자체에 내려진 조치도 있었다. 《홍문관지》에 따르면, 《經國大典》부터 홍문관이 禮曹의 屬司로 규정되어있으나, ‘규장각 및 승정원의 예에 따라’ 예조의 관할을 받지 않도록 했다. 그리고 이를 《大典會通》에도 반영하도록 지시했다.¹⁸⁷⁾

이러한 일련의 조치들에서 빈번하게 보이는 특징은 홍문관 및 홍문관 관원의 위상을 높이기 위한 지시들이 주로 다른 기관들, 특히 규장각의 규례에 준하여 내려지고 있다는 점이다. 이는 정조대 규장각을 설립하고 강화한 과정에서 홍문관의 예에 의거했음을 감안할 때,¹⁸⁸⁾ 고종 즉위 당시에는 홍문관과 규장각의 위상이 역전되어있었음을 알 수 있다. 세도정치기에 규장각이 의례상으로 홍문관보다 더 우위에 있었던 것이다.

한편 홍문관의 재정도 이 시기 대폭 확충되었다. 비교를 위해 《六典條

185) 『弘文館志(高宗代本)』館規「雜式條」. 時原任儒臣 受由之行 皆令給馬支供 而副提學 則視重宰之行 典翰則視本品 至於原任典翰之官 至重宰者 一依原任副提學例 自應教以下 受由之行 依抄啓文臣例 支給一驛馬二役夫 如例支供. 여기서도 응교 이하의 홍문관 관원에게는 규장각 초계문신의 규례에 따라 支供하라고 정했음에 주목할만 하다.

186) 『弘文館志(高宗代本)』館規「雜式條」. 時任儒臣 或因事禁推拿處 則政院啓請減下本職 後拿處 該府勿爲拿囚 開坐捧供後出送待命 所復舊例.

187) 『弘文館志(高宗本)』職官, 「差除 附率屬」. 大典 本館爲禮曹之屬司 故因大臣 筵奏 依政院內閣例 勿使該曹句管 亦爲釐改於會通 當宁己巳七月定式.

188) 우경섭, 1998, 위의 글, 168쪽.

例》에 기재된 홍문관과 규장각의 예산을 표로 나타내면 다음과 같다.

[표 1] 《六典條例》와 《弘文館志》를 통해 정리한 규장각과 홍문관의 예산표

기관명	수입	지출
奎章閣	6,000兩	時任檢校閣臣藥債, 閣監檢書官帽債, 閣屬以下朔料, 各處柴燭價 每朔用下(2,407兩 2錢)
	均役廳 給代錢	行幸時閣臣一日程支用(100兩, 숙박시 300兩)
	屯稅錢	鋪陳及閣屬官以下衣資春秋用下(200餘兩) 進上曆書及時任閣臣閣屬官以下歲饌用下(250餘兩) 閣臣四喪及閣屬官以下致賻諸般雜用(不在此限)
	수입합계 : 7,000兩 → 6,000兩	
弘文館	674兩	都目債(46兩 8錢) 政事債(90兩 8錢) 分撥債(24兩) 疏筭債(24兩) 各樣榜目債(18兩) 吏廳柴油債(60兩) 檢書廳使令朔下(48兩) 朝房柴油債(36兩) 奇別疏筭紙價(44兩) 使令依幕舉行及引陪半臂依債(52兩) 驅從冊匣直朔下(72兩) 各樣雜下(158兩 4錢)
	排朔錢(1,200兩)	書吏二十人(40兩) 奇別書吏(1兩) 大廳直(8兩) 使令二十五名(25兩) 望門使令三名(15兩) 驅從水工軍士房直奇別軍士十一名(11兩)
	매달 100兩을 均役廳에서 지급	每朔書吏十七人(各米9斗/田米1斗/太2斗5升) 書寫(米8斗/田米1斗5升太1斗5升) 奇別書吏大廳直(各米8斗/田米1斗) 粧冊諸員(米6斗/田米3斗) 都使令(米8斗/田米1斗) 引陪十一名(各米12斗) 奇別軍士一名(米6斗)
	米(288石 12斗) 田米(23石 3斗) 太(36石 6斗)	每朔書吏十七人書寫奇別書吏大廳直(各4兩) 粧冊諸員引陪十一名奇別軍士一名(各2兩) 使令八名水工一名(各6兩) 軍士三名房直四名(各4兩)
	戶曹에서 지급	
	2,448兩	
	兵曹에서 지급	
	1,500兩	未詳
	全羅道 沃溝郡 巨沙里浦 收稅錢	
	1,000兩	未詳
	屯稅錢	
	수입합계(헌물제외) : 3,122兩 → 6,822兩	

※ 奎章閣의 屯稅錢 1,000兩은 1869년(고종 6) 9월 弘文館으로 이관되었다.¹⁸⁹⁾

※ 弘文館의 均役廳 排朔錢 1,200兩은 1865년(고종 2) 2월 28일 經筵支援金 명목으로 신정왕후에 의해 배정된 금액이다.¹⁹⁰⁾

※ 弘文館의 全羅道 沃溝郡 巨沙里浦 收稅錢 1,500兩은 1866년(고종 3)부터 弘文館에 劃付되었다.¹⁹¹⁾

위 표를 보면, 《六典條例》 상으로는 규장각에는 均役廳¹⁹²⁾ 代給錢 6,000兩과 屯稅錢 1,000兩 등 총 7,000兩의 수입예산이 배정되어있었다. 반면 지출예산 중 가장 큰 금액은 高位閣臣들의 약값, 中位閣臣들의 모자값, 규장각 소속 吏胥들의 급료와 기타 지출비 등으로 2,400兩 남짓이 책정되어있으나 그 산출 근거는 매우 불확실하다. 그 외에는 閣臣들의 行幸費, 돛자리(鋪陳) 및 閣屬 의복비, 曆書 진상비 및 歲饌費, 閣臣 장례비 및 閣屬 扶助費 등 업무용이라기보다는 행사비나 품위유지비에 해당하는 항목들이 잡혀있으며, 금액도 명확히 제한되어있지 않다. 심지어 閣臣 장례비 및 閣屬 扶助費는 한도가 없다. 규장각의 예산이 매우 풍족했을 뿐만 아니라 그 집행도 자유로웠을 것임을 알 수 있다. 이는 규장각 예산 중 1,000兩이 삭감되어 홍문관으로 이관된 이유 중 하나였을 것이다.

반면 홍문관의 지출예산은 경상비, 인건비 등의 항목이 매우 구체적이다. 또한 각 지출예산의 합계가 수입과 정확하게 일치하고 있다. 이는 홍문관의 지출을 먼저 계산하고, 거기에 맞게 수입을 배당했음을 의미한다. 또한 사료로 확인되는 排朔錢 1,200兩, 전라도 수세전 1,500兩, 둔세전 1,000兩 등 총 3,700兩은 철종대까지는 홍문관의 수입예산이 아니었던 것이 확실하다. 그렇다면 고종대 이전 홍문관의 수입예산은 최대한을 상정해도 3,122兩에 米穀 現物이 더해진 정도였을 것이며, 이는 철종대 까지

189) 『弘文館志(高宗代本)』館規「雜式條」. 內閣屯稅錢一千兩 每年十月移來 以爲公用之資 當宁己巳九月承筵批劃付. 1869년 9월 筵席에서 아뢰고 승인을 받아 확보했다고 하지만, 당시 연석의 기록을 찾을 수 없었다.

190) 『承政院日記』 고종 1년 1월 15일. 又以弘文館時原任大臣意啓曰 慈殿下敎 有大殿講學規式 爛商以聞之敎 謹依甲午勸講時已例 自廟堂 參酌講定 成出條目入啓勸講條目.

191) 『弘文館志(高宗代本)』館規「雜式條」. 全羅道沃溝巨沙里浦收稅錢一千五百兩 每年四月十月分等捧上以爲需用 自丙寅劃付本館.

192) 宣惠廳을 말한다.

의 규장각 수입예산에 비해 턱없이 부족했을 뿐만 아니라 대부분 필수지출항목이었기에 재량권도 없는 예산이었다. 그런 의미에서 홍문관 예산을 대폭 확충했을 뿐만 아니라 그중 1,000냥은 규장각 예산을 이관하여 조달했다는 것은, 규장각의 예에 따라 홍문관의 위상을 높이는 당시의 정책과 같은 맥락의 조치로 해석된다.

규장각에 사실상 이관되었던 經筵官으로서의 기능도 홍문관으로 돌리려는 조치들이 시행되었다. 1864년(고종 1) 1월 13일 신정왕후와의 次對 자리에서 시원임대신들은 신정왕후에게 勸講은 규장각에서 거행하고 강독의 규례는 甲午年(1834)의 규례에 따르겠다는 취지로 아뢰었다. 이에 대해 신정왕후는 특별히 가부를 표명하지 않았다.¹⁹³⁾ 그러나 이틀 뒤인 15일에는 규장각이 아닌 홍문관이 권강하는 조목을 만들어 아뢰었다.¹⁹⁴⁾ 이에 따르면 경연관은 홍문관에 입직하는 상번과 하번이 한 사람씩 번갈아가면서 참여하고, 또 이전에 홍문관 대제학을 지낸 사람과 규장각 관원 중 한 명이 한 사람씩 번갈아가면서 참여한다. 즉 홍문관 관원은 매일 한 명이 참여하며 현임 규장각 관원은 이들에 한 번만 참여하게 되어있어, 경연을 규장각보다 홍문관이 주관하게 되었다. 2월에는 홍문관 관원이 월내에 출입할 때 經筵牌로 앞길을 인도하게 하는 옛 규례를 복구하여 홍문관이 경연을 담당하는 관청임을 표명했다.¹⁹⁵⁾ 1865년에는 경연 진작을 위해 홍문관

193) 『承政院日記』 고종 1년 1월 13일. 斗淳曰 勸講 自內閣舉行 而講規則參酌甲午年例筵退後 當稟達矣. 大王大妃殿曰 以簡便爲之 易於曉義 可也.

194) 『承政院日記』 고종 1년 1월 15일. 又以弘文館時原任大臣意啓曰 慈殿下教 有大殿講學規式 爛商以聞之教 謹依甲午勸講時已例 自廟堂 參酌講定 成出條目入啓勸講條目

一講冊孝經

一玉堂入直上下番中 每日一員輪回入參

一曾經文衡及閣臣中 曾經提學人 每日一員輪回入參

一自上先誦前受音一通後 入侍講官 讀奏新受音 仍爲釋義 自上受讀十遍 講官以下 各陳文義 而亦或拈出其疑義 反復仰質

一每五日 大臣一員輪回入參 陳說文義 而亦就五日間所受讀中 拈出若干條 或仰質或敷奏

一每日勸講外 亦行召對 而玉堂上下番及入直 或仕進閣臣 如例入參講規 則依胄筵時召對例 自上讀勸講時所受音十遍

一勸講時御座 以坐講磨鍊 陪講諸臣 亦於勸講時則起坐 傳曰 依啓

195) 『弘文館志(高宗代本)』 館規 「雜式條」. 當寧甲子二月 教曰玉堂闕內出入時 經筵牌前導

에 매달 100냥의 예산을 새로 배정하기도 했다.¹⁹⁶⁾

《弘文館志》에서도 홍문관의 경연 기능 복구 상황이 확인된다. 본래 英祖代本에는 홍문관 관원이 경연관을 겸한다는 내용이 홍문관 官制 내용과 함께 ‘設官沿革’ 조항에 기재되어있었다.¹⁹⁷⁾ 正祖代本에는 ‘設官沿革’ 조항을 ‘建置-沿革’ 조항과 ‘職官-差除’ 조항으로 나누어, ‘직관-차제’ 조항에 중종대 복설된 홍문관의 관원이 경연청 관원을 겸함을 간략하게 밝히고 있다. 그런데 高宗代本에는 경연청에 관한 조항을 ‘職官-差除’ 조항에 따로 배치하고 여기에 홍문관 관원이 경연청 관원을 겸직하는 내용을 자세히 밝히고 있다. 그 내용을 비교하면 다음과 같다.

[표 2] 《弘文館志》중 經筵官 겸임 조항 비교

板本	條目	내용
英祖代本	設官沿革	<p>中宗大王 초년 (홍문관이) 복구되었다. 館官 21명은 모두 經筵官 및 春秋館을 겸한다. 領弘文館事는 領經筵事를 겸한다.(近例에는 領議政이 領弘文館事를 함께 하며 三公이 모두 領經筵廳事를 겸한다.) 大提學은 知經筵事를 겸한다.(겸하지 않을 수도 있다) 提學은 同知經筵事를 겸한다.(겸하지 않을 수도 있다) 副提學은 經筵參贊官을 겸한다. 直提學, 典翰, 應敎, 副應敎는 모두 經筵侍講官을 겸한다. 校理, 副校理는 모두 經筵侍讀官을 겸한다. 修撰, 副修撰은 모두 經筵檢討官을 겸한다. 博士는 經筵說經을 겸한다. 著作은 經筵司經을 겸한다. 正字는 經筵典經을 겸한다.</p>
正祖代本	職官-差除	英祖代本과 동일
高宗	職官-差除	태조대 經筵官을 두었다. 세종대 經筵廳을 설치하고 講讀과 論思의 직

使之復舊例 此本刻以經筵廳鑲牌 今改以經筵學士之牌.

196) 『高宗實錄』 2년 2월 28일. 이 기사에서 신정왕후는 ‘홍문관이 예로부터 淸寒하여 員役に 대한 대우가 지극히 박하여서 항상 민망했다(本館自來淸寒 員役之霑溉至薄 恒所悶然)’고 말하고 있다. 홍문관의 재정이 오래 전부터 부족했음을 말해준다.

197) 『弘文館志(英祖代本)』 設官沿革.

代本	<p>임을 담당했다.(他官이 겸직하며 모두 문관을 병용한다. 領事 및 參贊官은 비록 문관이 아니라도 또한 겸임하고 衙門 없이 홍문관에 속했다).</p> <p>領事 3명(정1품.三公이 例兼한다),</p> <p>知事 3명(정2품. 1명은 대제학이 例兼하나 지금은 아니다),</p> <p>同知事 3명(종2품, 1명은 제학이 例兼하나 지금은 아니다),</p> <p>參贊官 7명(정3품, 6명은 승지가 例兼하고 1명은 副提學이 例兼한다),</p> <p>侍講官(정4품. 直提學, 典翰, 應敎, 副應敎가 例兼한다. 直提學은 지금은 都承旨가 例兼하므로, 侍講官은 감원한다),</p> <p>侍讀官(정5품. 校理, 副校理가 例兼한다),</p> <p>檢討官(정6품. 修撰, 副修撰이 例兼한다),</p> <p>司經(정7품, 博士가 例兼한다),</p> <p>說經(정8품, 著作이 例兼한다),</p> <p>典經(정9품, 正字가 例兼한다),</p> <p>特進官(성종대 설치. 2품 이상으로 三望을 갖춰 임명. 近例에는 홍문관의 副提學이 홍문록 후 文蔭武 2품 이상으로 의정부, 육조 한성부의 관직을 거친 사람으로 抄啓한다. 정해진 수는 없으며 만약 마땅한 사람이 없으면 홍문록을 할 때가 아니라도 抄啓한다),</p> <p>經筵官(효종대 설치. 草野에서 부름을 받은 사람이 모두 겸임한다)</p>
----	---

[표 2] 중 高宗代本과 英·正祖代本의 차이점 중 주목되는 것들은 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째 영·정조대본은 홍문관 관원이 경연청의 관원을 겸하는 내역을 정리한 것인데 고종대본은 경연청의 연혁 및 관원에 대해 설명하면서 홍문관 관원이 이를 어떻게 겸하고 있는지를 밝히고 있다. 그 결과 영·정조대본에 비해서 경연청에 대해 훨씬 더 구체적으로 설명하고 있다. 19세기 들어 어린 왕이 즉위하면서 국왕을 위한 교육을 강화하기 위해 經筵이 강조되었던 양상을 반영한 것으로 생각된다.¹⁹⁸⁾ 또한 홍문관이 경연관을 겸임하는 것을 강조하기 위한 의도로 해석할 수 있다.

둘째 고종대본에만 특진관, 경연관에 대해 설명하고 있다. 특진관에 관한 설명은 《續大典》吏典 京官職條의 설명과 유사하다.¹⁹⁹⁾ 또한 효종대

198) 김세은, 2000, 「고종초기(1864년~1873년)의 經筵」, 『진단학보』89, 152~153쪽.

199) 『續大典』吏典, 「京官職」, 經筵特進官 以文蔭武二品以上抄啓 玉堂長官主抄啓 非曾經政府六曹漢城府堂上 則勿抄. 『홍문관지』 고종대본에는 부제학이 '홍문록 후' 초계한

설치되었다는 경연관은 일반 경연관을 말하는 것이 아니라 재야의 명망있는 儒臣을 경연관으로 특별히 초빙하는 것을 말하는 듯하다. 《大典通編》吏典 薦舉條에는 '경연관 抄選은 大臣과 吏曹의 堂上官이 賓廳에 모여서 抄啓한다'라고 규정하고 있다.²⁰⁰⁾

실제로 고종 즉위 후 다수의 原任大臣들이 경연관으로 참여하고 있다. 이는 유년 시절을 私家에서 보내면서 군왕이 되기 위한 훈련을 받지 못한 채 즉위한 고종의 聖學을 독려하는 한편, 李裕元이나 朴珪壽 등 안동김씨 세력을 견제할 수 있는 老熟한 대신들을 고종의 지원세력으로 활용하기 위함이었다. 규장각이 안동김씨를 중심으로 한 척족세력에 의해 장악된 상황이었음을 감안할 때,²⁰¹⁾ 홍문관의 경연 기능을 복구시키고자 한 것 또한 이와 같은 맥락에서 취해진 조치였을 것이다.

마지막으로 당시의 법전에서는 홍문관의 조직운영에 관한 법률안들도 다수 발견할 수 있다. 實錄, 承政院日記, 日省錄 등 편년사료의 기사들부터 먼저 검토해보면, 1865년(고종 2) 9월 20일 典翰을 역임한 사람은 應敎나 副應敎 이외에는 上下番의 弘文館에 檢擬하지 않도록 하라는 傳敎가 내려졌다.²⁰²⁾

[표 3] 弘文館 官員表

품계	홍문관 시기(성종 10)	壁	番
정1	領事1		
종1			
정2	大提學1		
종2	提學1		
정3	副提學1(당상)	長官	
	直提學1(당하)	東壁	上番

다는 것과, 마땅한 사람 없으면 홍문록을 할 때가 아니라도 초계한다는 내용이 추가되어있다.

200) 『大典通編』 吏典, 「薦舉」. 經筵官抄選 大臣吏曹堂上俱會賓廳抄啓

201) 연갑수, 1994, 「고종 초중기(1864~1894) 정치변동과 규장각」, 『규장각』17, 58~59쪽.

202) 『高宗實錄』 2년 9월 20일. 敎曰 曾經典翰人 應敎副應敎外 上下番玉堂 勿爲檢擬事 定式.

종3	典翰1		下番
정4	應敎1		
종4	副應敎1		
정5	校理2	西壁	
종5	副校理2		
정6	修撰2		
종6	副修撰2		
정7	博士1		
종7			
정8	著作1		
종8			
정9	正字2		
종9			

※ 출전 : 《弘文館志》

※ 음영을 표시한 칸은 겸직.

[표 3]에 따르면, 홍문관에서 領事, 大提學, 提學은 모두 겸직으로, 형식적으로 上官일 뿐 실제 홍문관을 통솔할 위상이나 권한은 없었다.²⁰³⁾ 그래서 홍문관의 실제 수장은 長官이라고도 불리는 副提學이었다. 그리고 부제학과 같은 정3품직인 직제학부터 전한, 응교, 부응교가 東壁으로 홍문관의 左位에 해당한다. 그리고 직제학부터 부교리까지가 입직할 때에 上番을 담당하게 된다. 그런데 이중 直提學은 他官의 官員을 겸직하는 전통이 강했기에,²⁰⁴⁾ 홍문관에서 장관인 부제학 다음으로 실권을 행사할 수 있는 자리는 바로 전한이었다. 위 9월 20일의 전교는, 전한을 역임한 사람은 응교 및 부응교 외에는 홍문관의 다른 관직에 추천하지 않도록 한다는 내용이었다. 요컨대 전한 역임자에 대한 예우를 강화하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 조치는 같은 해 11월 4일 더욱 확대되었다. 이날 내려진 전교로

203) 《弘文館志(高宗代本)》. 館規, 「進箋條」. 大殿誕辰正朝冬至及有事之時 箋文依內閣例一體奉進 … 自時原任副提學以下進參 提學以上不參 … 曾經副提學人 除拜提學則不入於儒臣之列 … 進箋儀與內閣同. 弘文館에서 箋文을 奉進할 때 時原任副提學 이하가 進參하며 提學 이상은 참여하지 않는다. 심지어 부제학을 역임한 사람이라도 제학에 임명되면 儒臣의 반열에 들지 못한다. 여기서도 ‘내각의 규례에 따라 전문을 바치고 있다.

204) 실제로 고종대에는 都承旨를 겸하게 된다. 이에 대해서는 후술한다.

인해 부제학은 규장각 직제학의 규례에 따라 공석으로 비워두지 않고 반드시 임명하는 것을 규례로 정했고, 전한은 규장각 직각의 규례대로 회권하여 추천하게 되었다. 그리고 직제학은 예문관 직제학의 규례대로 승정원 도승지가 겸임하게 되었다. 이후 敎書는 규장각이나 예문관이 아닌 홍문관에서 撰進하게 하고, 이를 위해 규장각의 전직 檢書官 중 2명을 홍문관에서 스스로 軍銜으로 뽑아 임용하게 되었다. 그리고 부제학과 전한은 실직도 되고 겸직도 되도록 조처했다.²⁰⁵⁾ 이는 (1)부제학을 상설화하고 전한에게도 회권을 실시하고 홍문관 업무에 집중하게 함으로써 홍문관 조직의 핵심인 두 관직의 권한과 책임을 분명히 하고, (2)직제학이 도승지를 겸임하게 함으로써 군주의 비서기관인 승정원과 홍문관을 연계하여 결과적으로 군주와 홍문관을 밀착시키며, (3)중요한 문서의 작성을 규장각이 아닌 홍문관이 담당하게 하여 그 위상을 제고하며, (4)이러한 홍문관의 위상 강화 조치들을 주로 '규장각의 예에 따라' 시행한다고 정리할 수 있겠다.²⁰⁶⁾

편년사료를 통해 확인할 수 있는 위와 같은 조치들의 의미와 상호영향은, 당시 간행된 법전을 통해서 보다 분명하게 드러난다. 직제학이 도승지를 겸임한다는 실록 상의 조치는 《大典會通》, 《六典條例》, 《弘文館志》, 《兩銓便攷》에도 유사하게 기재되어있는데²⁰⁷⁾ 이에 따르면 도승지는 홍문

205) 『高宗實錄』 2년 11월 4일. 敎曰 副提學 依內閣直提學例常設 典翰 依直閣例會圈 弘文直提學 依藝文直提學例 都承旨例兼 敎書 令本館撰進 察任時 以牙牌牌招 前檢書官中二員 自本館兼檢書自辟啓下 使之舉行事定式 又敎曰 都承旨既兼弘文直提學矣 藝文直提學 毋得兼帶事定式 又敎曰 副提學典翰 爲實爲兼.

206) 典翰會圈이 별도로 실시된 것은 규장각한국학연구원에 소장된 『典翰先生案』(奎11435)를 통해서도 확인된다. 이 자료는 전한회권이 지시된 1865년부터 1892년까지 홍문관 전한 18명의 명단을 수록한 것으로, 규장각에 소장된 홍문관 관련 先生案 중 고종대만을 대상으로 하는 것은 이 자료밖에 없다. 여기에 수록된 典翰의 이름은, 閔升鎬·李根秀·金昌喜·李明應·李鍾濬, 李冕光, 趙康夏, 金奎弘, 李起鎬, 金性均, 閔台鎬, 李承宇, 權鼎鎬, 洪萬植, 閔泳翊, 宋秉瑞, 閔泳瓚, 閔泳綺다. 이들의 본관, 호, 출생한 해, 급제한 해, 전한회권을 받은 해 등이 기록되어있다. 이들 중 여흥 민씨와 전주 이씨가 각각 5명이며, 그 외에 안동 김씨, 남양 홍씨, 안동 권씨, 은진 송씨, 청풍 김씨, 경주 김씨, 용인 이씨, 풍양 조씨가 각 1명이다.

207) 『大典會通』 吏典, 京官職, 正三品衙門, 「承政院條」 및 「弘文館條」.

『六典條例』 禮典, 弘文館, 「總例」.

『弘文館志』(高宗本) 職官, 「差除 附率屬」.

『兩銓便攷』 東銓, 「長望」.

관 직제학을 겸하기 때문에 홍문록에 기록되지 않은 사람은 추천하지 않는다.²⁰⁸⁾ 또한 직제학은 도승지를 例兼하게 되었기 때문에 敎書 및 請牌 등의 일은 거행하지 않으며 홍문록 會圈이나 聯疏, 合啓 등을 할 때에도 進參하지 않는다.²⁰⁹⁾ 직제학이 도승지를 겸임하게 됨으로써 홍문관과 승정원, 나아가 홍문관과 군주의 거리는 가까워졌지만 정작 직제학의 홍문관내 위상은 낮아진 것이다.

이 때문에 자연스럽게 부각되는 것이 부제학과 전한이었다. 규장각의 예에 따라 부제학을 상설하고 전한을 회견하는 조항 역시 각 법전에 보다 상세하게 규정되어있다. 먼저 전한을 역임한 사람은 응교 이하의 관원에 제수하지 않는 것을 원칙으로 하여 東壁의 사실상 수장으로서의 典翰의 위상을 확실히 했다.²¹⁰⁾ 그리고 전한은 응교를 거친 사람 중에서 홍문관에서 會圈落點하여 吏曹에 보내 擬望하여 제수하게 하여²¹¹⁾ 전한의 선발에 홍문록과 같은 권위를 중첩하여 부여했다.

특히 주목되는 것은 典翰會圈에 참여하는 인원에 현직 부제학 및 전한 외에 檢校副提學 및 檢校典翰이 포함된다는 점이었다. 檢校職은 본래 규장각에만 적용되던 것으로 규장각 제학 이하의 관원에 결원이 있으면 前任者를 檢校로 차출해 임시로 일을 보게 하는 제도였다.²¹²⁾ 그런데 고종 즉위 후 홍문관에도 부제학, 전한을 역임한 자 중에서 정해진 인원 없이 검교를 特旨로 차하할 수 있게 하는 제도가 신설되었다.²¹³⁾ 실제로 《고종

208) 『兩銓便攷』 東銓, 「長望」, 知申例兼弘文直提學 故未弘錄及經科人 勿擬.

209) 『弘文館志(高宗本)』 職官, 「差除 附率屬」, 直提學爲都承旨例兼 故 敎書請牌等事不爲舉行 館錄會圈聯疏合 啓之時 不爲進參.

『弘文館志(高宗本)』 館規, 「館錄條」, 典翰應敎 具以東壁參錄 直提學 雖是東壁之首 都承旨例兼 則不得進參 典翰主張. 이에 따르면 홍문록의 권점은 전한이 주관한다.

210) 『大典會通』 吏典, 京官職, 正三品衙門, 「弘文館條」, 經典翰 則不得授應敎以下官.

211) 『大典會通』 吏典, 京官職, 正三品衙門, 「弘文館條」, 典翰 以曾經應敎人 本館圈點 移文本曹擬授.

212) 『大典通編』 吏典, 京官職, 從二品衙門, 「奎章閣條」 提學以下有關 則以原任差檢校 權察. 그러나 실제로 검교제학은 결석일 때 병용하는 임시직이 아니라 세도가문이 규장각을 장악하는 방편으로 사용되었다. 대표적으로 안동김씨 최초의 세도였던 김조순은 1806년(순조 6)부터 1831년(순조 31)까지 검교제학직에 있으면서 정국을 주도한 바 있다.

213) 『弘文館志(高宗本)』 職官, 「差除 附率屬」, 檢校 以曾經副提學典翰 特旨差下 或因事

실록》에는 검교부제학과 검교전한들이 삼사합계나 연명상소를 통해 언론에 참여한 사례가 발견된다.²¹⁴⁾ 그리고 사료에서 확인할 수 있는 세 차례의 전한회권에도 검교관들이 모두 참여하였다.²¹⁵⁾ 이로써 전임 부제학, 전임 전한들이 검교직으로 활동하면서 홍문관 내 인사에 관여하는 등 영향력을 끼칠 수 있는 기반이 조성된 것이다.²¹⁶⁾

이처럼 전한이 검교를 포함한 홍문관 내 자체 회권을 통해 선출되어 홍문관의 독립성을 강화하는 식으로 조정되었던 반면, 부제학은 吏曹에서 長望²¹⁷⁾하여 낙점을 받게 되어있었다. 새로 통정한 사람은 이조당상관이 참판과 상의하여 當品人 중에서 通擬하되, 사람이 모자라면 外任이라고도 함께 추천하며, 그래도 薦望이 모자라면 堂下官도 추가하여 추천하고 吏曹에서 시시로 아뢰도록 했다.²¹⁸⁾ 홍문관 儒臣의 수장인 부제학에 대한 인사추천권을 이조에서 장악함으로써 홍문관에 대한 吏曹의 장악력을 제고한 것이다. 또한 外任과 심지어 堂下官까지 천망의 대상으로 했다는 것

啓差 竝無定數.

214) 총 6회 나타난다. 그중 4건은 1866년(고종 3) 병인양요 당시 패장들에게 그 책임을 추궁하는 彈劾合啓이며, 2건은 1872년(고종 9) 3월 12일 御駕가 舉動할 때에 폭우로 인해 소요가 발생한 것에 대해 스스로 책임을 묻는 聯名上疏였다.

215) 고종대 典翰會圈은 모두 세 차례 실시된 것으로 확인된다. 각 회권이 실시된 날짜 및 패초된 인원, 望單에 오른 인물과 낙점된 인물은 다음과 같다.

[표 4] 고종대 典翰會圈 一覽

날짜	牌招委員	望單	落點者
1866년 3월 3일	檢校副提學 李載元, 李承輔, 金炳弼, 鄭健朝, 李鎬俊 副提學 李載冕 檢校典翰 閔升鎬, 李明應, 李鍾濬, 李冕光	趙康夏, 金奎弘, 李昌鎬, 南商龍, 蔡東述	趙康夏
1869년 6월 30일	副提學 鄭健朝 檢校副提學 李鎬俊, 金炳始 檢校典翰 李根秀, 李明應, 李冕光, 趙康夏, 金奎弘, 李起鎬	金性均, 趙肅夏, 趙恒教, 李容萬, 趙定熙	金性均
1870년 4월 25일	副提學 李明應 檢校副提學 鄭健朝, 金炳始, 趙慶鎬 檢校典翰 李根秀, 李冕榮, 金奎弘, 李起鎬	閔台鎬, 趙定熙, 李承宇	閔台鎬

216) 연갑수, 1994, 위의 글, 66쪽.

217) 네 명 이상의 후보자를 추천함.

218) 《弘文館志(高宗本)》職官, 「差除 附率屬」. 副提學自吏曹長望受 點新通則 … 銓堂相議亞卿 當品中通擬而隨其資級列書新舊望入 啓 或外任竝擬 或乏望 而以堂下加望 則自吏曹隨時 稟啓.

은, 반드시 부제학을 상설직으로 유지시키겠다는 정책적인 의지로 보인다. 이는 홍문관 부제학이 그만큼 께석이 경우가 많았다는 뜻이기도 하다.

부제학과 전한은 이외에도 홍문관 관원 중에서 여러 가지 특별대우를 받았다. 부제학과 전한이 새로 除拜한 후의 敎書, 肅拜 등의 절차도 규장각의 예에 따라 별도로 거행되었으며²¹⁹⁾ 현임 부제학과 전한이 遞罷하면 吏曹에서 의례히 置處했다.²²⁰⁾ 보통 置處가 정승들에게 주는 혜택임을 감안한다면 정삼품 부제학과 종삼품 전한으로서는 상당한 특혜를 받았던 것이다.

이러한 우대를 받는 만큼 부제학과 전한은 홍문관을 유지·운영해야 한다는 책임을 부여받았다. 《弘文館志(高宗本)》에는 큰 사무는 부제학이 주관하고, 공용출납 등 실무적인 사무들은 전한이 담당한다고 따로 규정하고 있다. 英正祖本에는 公事 및 인신의 출납 등을 下番이 담당한다고 규정한 것에 비하면, 부제학과 전한에게 실무 책임을 명확히 부여한 것이다.²²¹⁾ 이는 그만큼 당시 홍문관이 파행적으로 운영되었기 때문이었다.

1865년(고종 2) 4월 신정왕후는 홍문관 관원의 番次가 매우 苟艱하니, 옛 규례를 회복하여 典翰은 매달 2일, 應敎는 3일, 副應敎는 3일씩 돌아가며 입직하도록 했다. 그리고 만약 上番이 闕直하면 전한에서 부교리까지, 한번이 께직하면 수찬에서 부수찬까지, 홍문관에서 草記하여 請牌하도록 하되, 상번의 모든 관원이 有故하면 檢校典翰을 請牌하고, 혹 상하번을 모두 체직하게 되고 검교전한 중에서 請牌할 사람이 없어 番이 비게 되면 승정원에 말하여 副提學을 부르도록 했다. 검교부제학은 현임 부제학이 유고한 연후에 비로소 請牌하며, 무릇 패초할 때 만약 實病, 實故가 있으면 牌에 따라 朝房에 들어와 아뢰도록 했다.²²²⁾ 이처럼 과도하다 싶

219) 《弘文館志(高宗本)》職官, 「差除 附率屬」. 副提學典翰 新除拜後 敎書肅拜等節 因 下敎 依內閣例舉行.

220) 《弘文館志(高宗本)》館規, 「雜式條」. 時任副提學典翰遞罷 則自該曹依例置處. 置處는 사직한 대신을 敦寧府나 中樞府에 임명하는 일을 말한다.

221) 《弘文館志(高宗本)》館規, 「雜式條」. 館中公事及印信出納 下番主之 (增)近例 微細事務外 皆副提學主管 公用出納 典翰句檢.

222) 《弘文館志(高宗本)》館規, 「豹直條」. 當乙丑四月 大王大妃傳敎曰 玉堂番次間甚苟艱云 復舊例 典翰每朔二日 應敎三日 副應敎三日 輪回入直 若上番闕直 則自典翰至副校

을 정도로 꼼꼼한 규정이 홍문관 내부에서도 아니고 전교로 내려졌다는 것은 그만큼 홍문관 관원의 입직 상태가 심각했음을 의미한다. 홍문관의 기능과 위상을 강화하기 위한 모든 조처들은 이와 같은 파행적 운영 상황을 정상화시키기 위함이었다.

그러나 홍문관 강화정책은 대원군의 실각과 고종의 친정 선포를 계기로 점차 무효화되었다. 친정을 선포한 고종은 대원군의 정치적 본거지였던 宗親府와 三軍府를 무력화시켰다.²²³⁾ 또한 1874년(고종 11) 7월 26일, 고종은 홍문관의 모든 의식절차를 옛 규례대로 복구시키라는 명령을 내렸다.²²⁴⁾ 8월 2일에는 홍문관 직제학이 겸임했던 도승지직을 옛 규례대로 다시 예문관 직제학이 겸임하도록 했다.²²⁵⁾ 이는 군주와 홍문관의 거리를 좁혀 근시직으로 활용하는 한편 세도가문이 장악하고 있던 규장각을 견제하고자 했던 대원군의 정책을 무력화시키는 조치였다.

고종은 노론 淸流의 후예였던 崔益鉉의 상소를 이용해 대원군을 축출한 뒤, 최익현, 洪時衡 등을 통해 노론 청류·벽파들을 회유하고, 만동묘 복설 및 죄인들에 대한 大赦令을 통해 권력을 안정시켜나가하고자 했다. 그러나 당시 언관들과 시원임대신들은 고종에 대해서 그다지 협조적이지 않았다.²²⁶⁾ 결국 이러한 정치적 맥락 속에서 고종 즉위 후 시행된 홍문관 우대 정책은 계속 이어지지 못했다.

2) 兩司 규정 확립

고종대 간행된 법전 중 특별히 司憲府·司諫院 관련 제도를 상세하게 밝

理 若下番闕直 則者修撰至副修撰 本館草記請牌 上番諸員具有故 則檢校典翰請牌 或值上下番竝遞 檢校典翰無請牌至人 以致空番 則言送政院 牌招副提學 檢校副提學 則時任副提學有故然後 始爲請牌 凡牌招時 如有實病實故 則隨牌詣朝房入 稟.

223) 연갑수, 1994, 위의 글, 70쪽.

224) 『高宗實錄』 11년 7월 26일. 敎曰 玉堂諸般儀節 竝復舊例爲之.

225) 『高宗實錄』 11년 8월 2일. 敎曰 都承旨例兼藝文直提學 復舊例爲之.

226) 특히 최익현에 대한 三司의 언론은 매우 집요했다. 또한 사면령에 대해서도 언관들은 義理를 어그러뜨리는 것이라고 반대하는 경우가 압도적이었다. 언관기관들이 고종에 의해 장악되는 것은 역설적으로 壬午軍亂 이후 대원군 세력이 궤멸되고 난 이후였다.

힌 것은 《六典條例》였다. 이중 사간원의 규정은 대부분 '사헌부와 같다'고만 규정되어있기 때문에 司憲府 관련 조항을 통해서 兩司의 규정을 동시에 파악할 수 있다. 《육전조례》는 《대전회통》이나 《홍문관지》와는 달리 고종대 나타난 제도적 변화를 따로 표시하지 않았기 때문에, 여기에 기록된 조항들이 고종대의 변화상이라고 확인할 수는 없다. 그러나 사헌부에 관한 便攷類 자료들은 소수 존재하지만, 《육전조례》처럼 사실상 大典의 형식을 갖춘 법전에서 이만큼 양사의 규정을 상세히 정리한 자료는 조선시대 전체에서도 《육전조례》 외에는 달리 없다. 이에 《육전조례》의 양사 관련 규정에서 중요하게 참고할 만한 조항을 정리해보고자 한다.

양사 관련 규정 중 가장 먼저 설명되어있는 것은 '官制'였으며, 이 조항은 兩司에 동일하게 적용되었다. 먼저 대사간과 대사헌 모두 金吾總管(義禁府總管)을 겸직할 수 없었다.²²⁷⁾ 이 조항은 《兩銓便攷》에도 동일하게 나타난다.²²⁸⁾ 이러한 규정이 나타나게 된 이유는 명확하지 않다. 다만 臺諫이 啓辭로 논핵 중인 죄인은 군주가 추국을 중지하라거나 혹은 사면령을 내려도 의금부에서 이를 집행하지 않는 것이 규정이었다.²²⁹⁾ 군주가 사면한 대상에 대해서 대간이 끝까지 停啓하지 않을 경우, 군주는 대간들을 遞差하는 경우가 일반적이었다. 따라서 군주의 지시를 따라야 하는 의금부 총관과 군주에게 간쟁을 해야 하는 언관이 같은 사람일 경우 문제가 발생할 수 있으므로 겸직을 금지한 것으로 보인다.

한편 사헌부 관제를 보면, '집의를 역임한 자가 장령에 임명되거나, 장령을 역임한 자가 지평에 임명될 때에는 避嫌하여 遞職을 청한다'라는 조항이 있다.²³⁰⁾ 사간원도 마찬가지로 '사간을 역임한 자가 헌납에 임명되거나, 헌납을 역임한 자가 정언에 임명되면 피험하여 체직을 청한다'라는 동일한 내용의 조항이 있다.²³¹⁾ 그런데 관리의 임명규정인 《兩銓便攷》를

227) 『六典條例』, 吏典, 「司憲府」 都憲不得兼金吾總管 ; 『六典條例』, 吏典, 「司諫院」 諫長不得兼金吾總管

228) 『兩銓便攷』 東銓 「遞仍」 三司長官 不得擬金吾總管

229) 《承政院日記》에 따르면, 臺啓에서 논핵 중이기에 추국중지 혹은 사면 전교를 시행할 수 없다는 의금부의 啓가 129회 확인된다.

230) 『六典條例』 吏典 「司憲府」, 曾經執義 拜掌令 曾經掌令 拜持平 避嫌請遞

포함한 기타 법전을 살펴봐도, 사헌부·사간원에서 위와 같은 강등인사를 금지하는 규정은 없다. 요컨대 인사권자의 의향에 따라 강등인사가 시행될 수 있으며, 이러한 인사조치가 시행되면 스스로 피험하여 체직할 것을 규정해놓은 것이다. 이는 언관조직 내 기강을 세우기 위한 조처인 것으로 보인다.

서경 관련 규정은 官員署經, 諡號署經, 臺諫署經의 세 항목으로 나뉘어 있다. 그런데 관원서경 관련 규정 중, 모든 관원은 임명된 지 3일 안에 肅謝하고 이어서 서경을 행한다는 조항만 있으며 구체적인 서경 방법이나 서식에 관한 규정이 전혀 없다. 사헌부의 通德郎 이하 및 감찰 등 사헌부 하급직원들의 서경규정만 설명되어있을 뿐이다.²³²⁾ 이러한 규정 상 미비점과 《承政院日記》를 통해 확인되는 당시 署經 실태를 감안하면, 당시 일반 관원에 대한 서경은 사실상 유명무실했던 것으로 보인다.

구체적인 서경의 과정은 다음과 같다. 대간서경을 위해서는 양사가 각 3인을 준비하되 혹 준비하지 못하면各司의 草記 2명이 시행했다. 그리고 監察, 都事, 守令의 서경은 양사에서 각 2명을 준비하여 시행했다. 차출된 관원들이 府中에 모여서 可否牌로 투표하고, 모두에게 可를 받으면 單子 1장에 서명하고 封送하고 사헌부와 사간원에 서찰을 보내 알렸다. 否牌가 있으면 다시 거행하고 또 否牌가 있으면 자리를 파한 뒤 다시 날을 잡아서 設行하되, 否牌가 있으면 吏曹에 이관하여 改差했다.²³³⁾

그리고 이전에 都事나 守令의 서경을 받은 자가 이후 監察에 임명되면 다시 서경을 행하되, 대간이 감찰을 역임한 자가 이후 수령이나 도사에 임명된 때에는 서경을 할 필요가 없었다.²³⁴⁾ 감찰은 사헌부의 하급관리이자

231) 『六典條例』吏典「司諫院」. 曾經司諫 拜獻納 曾經獻納 拜正言 避嫌請遞

232) 『六典條例』吏典「司憲府」. 署經. 凡官員除拜三日內肅謝 仍爲署經 臺官之通德郎以下及監察 超拜者 書某階前銜職姓名 父邊四祖 母邊四祖 妻邊四祖 …

233) 『六典條例』吏典「司憲府」. 署經. … 臺諫署經 兩司各備三員 而或不備 該司草記二員爲之 監察都事守令署經 兩司各備二員 後爲之 … 諸員齊會府中 … 純可則單子一張署名押封 留櫃中 又封送單子及簡通於憲臺諫院 … 否牌則罷坐 更卜他日設行 而又否牌則移關吏曹改差

234) 『六典條例』吏典「司憲府」. 署經. … 曾爲都事守令署經者 後拜監察 更爲署經 曾爲臺諫監察者 後爲守令都事 則否

관리 규찰의 일선에 있었던 관원이었다. 이 조항은 그만큼 감찰의 위상이 높았음을 보여준다.

한편 三司 혹은 兩司의 합계 절차에 대해서 매우 상세하게 설명하고 있는 것이 눈에 띈다.²³⁵⁾ 여기서 주목되는 것은 승啓를 엄중히 시행할 것을 규정한 조항들이다. 합사는 반복하는 것에 구애받지 않고 문을 잠그기 전까지는 계속 써서 들어야 했다. 비답을 받기 전까지는 물러갔다가 다시 계할 수도 없다. 그리고 전계하면 하루에 다시 시행할 수 없었다.²³⁶⁾ 또한 伏閣하여 請對할 때에는 승지 및 사관과 함께 閣外에 나아가서 臺臣들이 草書로 계사를 청하면 승지가 써서 들이되 청한 것을 얻지 못하면 물러날 수 없었으며, 入侍하라는 명이 있으면 자리에 나가서 爭執하되 기어이 準請한 후에 물러나야 했다.²³⁷⁾ 이처럼 비현실적일 정도의 강경한 쟁집규정은 대간의 엄중한 언론을 강조하는 전통이 계승된 것으로 보인다.

한편 양사의 공론이 끝내 모이지 않을 경우에는 각자 避嫌해야 했다.²³⁸⁾ 양사의 공론이 모이지 않는 것 자체가 피혐의 대상이었기 때문에 연관언론은 집단적인 성격을 보일 수밖에 없었으며, 이는 대간의 빈번한 교체의 원인이 되었다. 그리고 사헌부 관원이 모두 有故하거나 혹은 모두 연이어 避嫌을 하면 사간원에서 無故한 자가 처치했다. 만약 사간원 관원이 모두 有故하거나 혹은 연이어 모두 避嫌하면 양사의 피혐은 모두 홍문관에 보냈다. 홍문관은 옳고 그름을 筭子로 청하며, 이를 玉堂處置라고 불렀다. 兩司의 업무를 담당하는 관리 중 한 사람이 피혐하는 글의 초본과 引避한 모든 대간의 姓名座目을 가지고 홍문관에 와서 전하면 홍문관은 옳고 그름을 議定하여 主上에게 차자를 올려 청했다.²³⁹⁾

235) 言官승啓의 절차와 형식에 대해서는 이강욱, 2014, 「臺諫 啓辭에 대한 고찰」, 『고문서연구』45에서 《六典條例》기재 내용과 거의 동일한 《銀臺便攷》관련 조항을 인용해 설명한 바 있다.

236) 『六典條例』吏典「司憲府」. 詣臺. … 合辭勿拘煩複 限門鑰連爲書入 未承批前 不得退出 亦不得更啓 而傳啓則一日不得再次爲之 …

237) 『六典條例』吏典「司憲府」. 詣臺. … 伏閣請對時 與承史同詣閣外 臺臣草書請辭 則承旨書入 而不得請則不退 入侍有命則 前席爭執 期於準請後乃退

238) 『六典條例』吏典「司憲府」. 詣臺. … 兩司公論 不能歸一 則各自避嫌

239) 『弘文館志(高宗本)』館規第四, 「處置」. … 若憲僚皆有故 或皆連次避嫌 則諫院無故者

이처럼 고종대 초기는 《六典條例》, 《銀臺條例》 및 《銀臺便攷》, 《弘文館志》 등을 통해 양사의 업무 관련 규정이 가장 정밀하게 법제화되었던 시기였다. 이는 세도정치기 척족 가문의 사적 권력으로 통치하던 관행 속에서 무시되어온 법제를 다시 확립하기 위해 노력한 결과였다. 이러한 조치들은 언관들의 언론관행을 정비하고 그 위상과 기능을 제고하는 데 긍정적인 영향을 끼쳤을 것이다. 후술하겠지만 고종대 언관언론이 세도정치기에 비해 양적으로 증가한 것은 이러한 제도적 정비의 영향을 받았을 것이다.

그러나 고종초기 삼司 관련 법제를 정비했다고 해서, 그것이 곧 이들이 언관으로서 더 유의미한 역할을 수행하게 된 것이라고 말하기는 어렵다. 탕평정치기와 세도정치기를 거치면서 언관을 한 축으로 한 봉당정치체제 자체가 와해되었다. 언관은 정치적 논쟁의 중심에서 객체화된 지 오래였으며 대원군과 고종 모두 자신의 통치권력을 지키기 위해 언관기구를 이용했다. 이러한 상황 속에서 언관에 대한 유의미한 분석을 하기 위해서는 법제적 검토를 넘어 언관을 둘러싼 정치적 갈등 및 언관언론 자체에 대한 검토가 선행되어야 한다. 그러한 시도를 3장에서 하고자 한다.

한편 署經은 관원들이 임명된 뒤 본인 및 그 父系, 母系, 妻系 4祖를 조사하여 관원으로서의 적절성을 심사하는 것이다.²⁴⁰⁾ 署經은 고려시대부터 국왕이나 權臣이 신료들의 견해를 무시하고 자의적으로 관리를 임명하는 것을 방지하기 위해 일찍부터 제정되었다.²⁴¹⁾ 조선 건국 이후에는 양사

處置 而若諫僚皆有故 或皆連次避嫌 則兩司避嫌 都送于本館 本館筭請立落 謂之玉堂處置 兩司掌務吏中一人 持避辭草及引避諸臺姓名座目 來傳于本館 本館議定立落 陳筭 上請 …

240) 『大典會通』吏典 署經條, 『六典條例』吏典 司憲府條 참조. 한편 依牒署經이라고 하여, 새 법을 만들거나 옛 법을 고칠 때나 喪中에 있는 관리를 起復할 때 이를 심사하는 署經도 있었다. 그러나 이 제도는 명칭은 동일하지만 그 내용은 신임 관리에 대한 署經과는 전혀 다르며, 법전에서도 署經條와는 별도로 依牒條라는 항목을 만들어 다루고 있다. 때문에 본고에서는 署經을 검토하는 과정에서 依牒署經은 포함시키지 않았음을 밝혀둔다.

241) 고려시대 서경에 대해서는 박재우, 2010, 「고려시대 署經의 행정절차와 성격」, 『역사문화연구』36 참조.

가 서경권을 전담하여 조선 말기까지 계속되었다. 서경은 언론 못지않게 兩司의 가장 중요한 행정적·정치적 기능이라고 할 수 있으나, 의외로 서경 제도에 대해 조선시대 전체를 아우르는 법제적인 연구가 시행된 바 없다.²⁴²⁾ 이에 본고에서 서경권에 대해 통시적으로 검토해보고자 한다.

조선 건국 이후 署經制度는 각 국왕의 정치적 지향이나, 君權과 臣權의 관계에 따라 부침을 반복했다. 고려시대와 마찬가지로 모든 관리들에 대한 서경이 법적으로 강제되었던 시기가 있었는가 하면(定宗, 世宗), 三品 혹은 四品 이상의 고위급 관리들에게는 서경이 시행되지 않았던 때도 있었다(太祖, 太宗, 世祖).²⁴³⁾ 특히 세조는 사헌부를 서경의 담당에서 제외시키고, 서경을 ‘認准’으로 규정하여 사실상 서경을 통한 대간들의 관리임명 거부권을 박탈했다²⁴⁴⁾.

이런 영향에서 자유로울 수 없었기에 《경국대전》에는 ‘署經’이라는 條目이 따로 없고 告身條에만 兩司의 서경이 언급되었다.²⁴⁵⁾ 이 조문에 따르면 서경의 대상은 議政府, 吏曹, 兵曹, 司憲府, 司諫院, 掌隸院, 弘文館, 春秋館, 知製敎, 宗簿寺, 侍講院 등 주요 京官員, 그리고 都事, 守令 등 地方官, 또한 都府, 宣傳官, 部將 등 武官員까지 거의 모든 관원들을 망라하고 있으며, 이들을 대상으로 兩司는 內外四祖와 본인에게 허물이 있는지 없는지를 살펴서 署經을 하도록 되어있다. 그러나 이는 어디까지나 5品 이하의 관원들에게만 적용되는 것이어서, 參上官 대부분에 대한 서경이 불가능하다.

그 외에 《경국대전》 서경 조항의 문제는, 50일 넘도록 서경을 하지 못한 사람은 ‘啓한다’고만 명시하고 있는 것이다.²⁴⁶⁾ 이 경우 啓의 대상인 국왕이 사실상 서경에 대한처결권한을 갖게 되어, 국왕의 성향에 따라 관

242) 박승용의 연구(1999, 「조선시대 서경제도 연구」, 『평택대학교논문집』13)가 발표되었으나, 太祖~世祖 기간만 다루고 있으며, 그나마 법조문을 자세히 살펴보고 있지도 않다.

243) 박승용, 1999, 「조선시대 서경제도 연구」, 『평택대학교논문집』13, 360~363쪽.

244) 『世祖實錄』 12년 8월 13일. 司憲府大司憲梁誠之等上疏曰 臣等伏觀傳旨 凡除授人 五日內給牒頒祿 諫院隨後考准 …

245) 『經國大典』 吏典, 「告身條」

246) 上同. 司憲府·司諫院有故過五十日未署經者啓.

리임면에 대한 견제가 좌우될 소지가 있다. 더구나 50일 기한 초과가 아닌, 서경을 통해 아예 부적격하다고 평가를 받은 사람에 대한 조항은 아예 없다. 따라서 이 조문에 의하면, 대간들이 서경을 통해 부적격한 관원의 임명에 저항할 권한이 불분명하다. 대간이 서경을 하지 않으면 결국 파면되었던 것이 고려시대의 규례였음을 감안할 때²⁴⁷⁾, 《경국대전》의 서경 관련 조문은 오히려 후퇴한 것이라 하겠다.

이러한 한계는 《경국대전》을 간행한 성종 대부터 변화되기 시작했다. 우선 1492년(성종 23) 《경국대전》 반포 이후의 受敎를 집대성하여 《大典續錄》을 간행했을 때, 條文에 署經條가 정식으로 추가되었으며 서경의 대상으로 妻祖가 추가되었다²⁴⁸⁾. 이는 1707년(숙종 33) 간행된 《典錄通考》에도 그대로 이어졌다. 또한 《성종실록》 성종25년(1494) 3월 23일 기사를 보면, 서경을 강화할 것을 요청하는 신료들에게 ‘職牒을 받을 사람이 하자가 있어서 50일이 차도록 서경하지 않은 자는 吏曹에서 사유를 갖추어 啓達하여 遞差하도록 하고, 대간이 마침 까닭이 있어서 서경하는 기한을 지나게 되면 각각 그 官司에서 아뢰도록 하는 것이 가하다’고 傳敎하여,²⁴⁹⁾ 서경을 통과하지 못할 경우 교체될 수밖에 없음을 명확히 하고 있다. 그리고 1746년(영조 22) 간행된 《續大典》에서 서경 관련 법규는 대체적으로 완성된다.²⁵⁰⁾

《속대전》에서 서경과 관련하여 추가된 내용은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 먼저 《경국대전》이 서경 대상을 5품 이하의 관리로 제한하고 있는데 반해 《속대전》은 都事 및 守令으로 새로 임용된 자들은 4품 이상이라도 모두 서경을 받아야한다고 명시하고 있다.²⁵¹⁾ 侍從職 및 당상관을

247) 박재우, 위의 글, 24~25쪽.

248) 『大典續錄』 吏典, 「署經條」. 署經할 때 妻家의 四祖를 검토한 사례는 태종대부터 발견된다(『太宗實錄』 13년 6월 16일, 柳廷顯 관련 기사 참조). 세조대에는 妻祖上에 대한 서경이 군주에 의해 사실상 승인된다(『世祖實錄』 9년 11월 6일, 李壽枝 관련 기사 참조). 『大典續錄』의 관련 조문은, 이러한 관례를 법제화한 결과로 보인다.

249) 『成宗實錄』 성종25년 3월 23일. 傳曰 今後受職人員有痕咎滿五十日未署經者 吏曹具由啓達遞差 臺諫適有故署經過限 則各其司啓達可也

250) 『續大典』 吏典, 「署經條」.

251) 『續大典』 吏典, 「署經條」. 各道都事·守令初除者 階雖四品以上 竝署經.

역임한 자는 제외한다는 단서가 붙어있으나 정3품 이상의 당상관이나 군주의 측근에 자리한 侍臣들은 대개 서경이나 그 이상의 館錄을 거치는 경우가 대부분이기에 재차 서경을 시행할 필요가 없었음을 감안한다면, 《속대전》은 사실상 모든 관료를 서경 대상으로 규정한 것이다.

그리고 《속대전》 내 서경 관련 조문의 특징은, 서경에 통과되지 못한 관료들에 대한 처리규정을 명문화했다는 것이다. 상술했듯이 《경국대전》은 서경에 끝내 통과되지 못한 관료에 대한 처리방침은 아예 없고, 또한 50일이 지나도 서경을 받지 못한 이에 대해서는 ‘啓한다’라는 것 외에는 따로 처리방침을 정하지 않았다. 그러나 《속대전》은 서경을 세 차례 시행하여 모두 통과하지 못하면 遞差한다고 명시했다. 또한 서경 기한인 50일을 넘겼을 경우에도 改差하도록 규정했다.²⁵²⁾

마지막으로 《속대전》은 대간의 구체적인 서경 절차를 설명하고 있다.²⁵³⁾ 일반 관료들에 대한 서경과 대간에 대한 서경을 구분하여 특히 대간에 대한 서경 규정을 강화했다. 사헌부의 하급관리로서 궁궐 및 京官職에 대한 제반 규찰을 담당하는 監察에 대한 서경규정을 따로 마련하여 監察廳에서 독자적으로 서경을 담당하도록 한 것 또한 대간들에 대한 서경 규정을 강화한 의도로 보인다. 臺諫들은 吏曹郎官들과 함께 봉당 간 경쟁의 핵심에 위치한 존재였으며, 署經은 관료사회에 대한 청요직 관리들의 통제권의 중요한 요소 중 하나였다. 숙종, 영조, 정조로 이어지는 소위 ‘탕평정치’는 봉당정치의 경색에 대한 조선 사회의 정치적 대안으로서 나타난 국왕 중심의 정치구조라고 정리할 수 있으나,²⁵⁴⁾ 영조 대 간행된 《속대전》은 法祖宗의 원칙에 따라 봉당정치가 확립되었던 서경 관련 규정들을 뒤늦게 집대성하여 반영한 것으로 보인다. 이러한 법제적 변화는 큰 변화 없이

252) 上同. 凡署經人員初次見越 則再署 再次見越 則三署 三署見越 則遞 凡告身 公故外 過五十日未署出者 啓改.

253) 上同. 五品以下臺官署經 則兩司備三員三員或不備 則雖止各二員 啓稟仍行 而必兩司一時齊會然後乃署 監察都事守令署經 則兩司備二員舉行兩司 雖未齊會 一司備員 則先行監察 階雖四品以上亦署 與都事守令同 監察署經 先行於本廳 無頃許出後 署經兩司監察時已署經 則雖初除都事守令者 更勿署經

254) 최성환, 2016, 「조선후기 정치의 맥락에서 탕평군주 정조 읽기」, 『역사비평』115, 127~128쪽.

《大典通編》, 《大典會通》을 일관하게 된다.

그러나 이러한 법전의 내용과는 상관없이, 상술한 것처럼 탕평정치 이후 연관 청요직의 위상은 줄곧 약화되었다. 대간들의 서경권도 세도정치기 들어 거의 유명무실해졌다. 서경을 통해 告身의 발급이 거부된 사례가 거의 발견되지 않는다. 대신 사헌부의 감찰을 포함해 양사의 臺諫들이 직무를 수행하기 전에 署經을 받았는지 여부를 논하는 기사들이 더 많이 확인된다. 이는 고종 대에 더욱 극대화된다. 《承政院日記》高宗朝 기사 중 署經과 관련된 기사는 468건이나, 이중 官員의 서경 可否에 대한 기사는 한 건도 없었다. 오히려 관원의 업무가 시급하니 서경 과정을 생략하고 사진 하도록 요청하는 기사가 소수 발견되며²⁵⁵⁾ 그 외에는 서경을 시행해야 하는데 대간들이 出仕하지 않아 서경을 시행할 수 없다는 기사와,²⁵⁶⁾ 대간이 아직 서경을 받지 못해 직무를 수행할 수 없다는 기사가 대부분이었다.

이처럼 일반 관원에 대한 서경은 조선 말기에 사실상 형해화되었다.²⁵⁷⁾ 반면 대간 내 서경제는 나름 충실하게 이어져온 것으로 여겨진다. 대간의 언론 형식은 上疏, 劄子, 啓辭로 나뉘는데 특별한 사유가 없는 한 차자 혹은 계사로 언론을 수행하는 것이 정해진 규례였다. 그런데 서경을 마치지 않은 대간은 차자나 계사에 참여할 수 없었기에 따로 상소를 올리는 경우가 빈번했다.

예를 들어 1874년(고종 11) 10월 22일 正言 朴奎燦이 副司果 李彙林을 탄핵하는 단독상소가 주목된다. 당시 고종에 의해 축출된 대원군은 항의의 의미로 경기도 양주목에 내려가 있었는데, 이에 대해 이휘림은 10월 20일 상소를 올려 대원군의 隱居를 疑懼하여 전국의 민심이 불안해하므로 고종이 속히 動駕하여 대원군을 請還할 것을 요청했다.²⁵⁸⁾ 이는 고종에게 不

255) 『承政院日記』 고종 1년 6월 20일, 고종 2년 1월 29일, 고종 2년 1월 30일, 고종 2년 2월 16일, 고종 20년 6월 26일 등. 모두 時政記 작성을 위해 동원된 春秋館 관리에 관한 내용이다.

256) 이런 경우 고종의 비답은 대부분 ‘서경을 생략하라’는 것이었다.

257) 1894년(고종 31) 7월 18일, 至外任署經之規 惟於總理大臣贊成都憲各衙門大臣外 概行革除. 군국기무처의 의안을 통해 대간에 의한 지방관 서경제도는 공식적으로 폐지된다.

258) 『承政院日記』 고종 11년 10월 20일. 副司果李彙林疏略曰 近伏聞大老閣下 移宮駕外

孝의 책임을 묻는 것과 마찬가지로 21일부터 兩司와 弘文館은 연일 강경한 탄핵 차자와 계사를 올리게 된다. 이때 박규찬은 자신이 ‘서경을 마치지 않았기에’ 차자에 참여할 수 없어 어쩔 수 없이 따로 상소를 올리게 되었다고 해명하면서 이휘림을 추국할 것을 요청했다.²⁵⁹⁾ 이휘림 사건은 고종에게 매우 민감한 사안이었고 三司와 朝野에서도 적극적으로 탄핵 요청에 가담하고 있었음을 감안할 때, 그럼에도 불구하고 박규찬이 서경을 마치지 않았음을 이유로 연명차자에 참석하지 않은 것은 당시에 대간의 서경이 매우 중요하게 여겨졌음을 반증하는 것이다. 실제로 서경을 마치지 못했기에 연명차자나 합계에 참여하지 못하고 따로 상소를 올리는 기사는 편년사료에서 매우 빈번하게 발견된다. 이는 봉당정치구조 속에서 행사했던 대간의 정치적 권한이 매우 약화되었음에도 불구하고, 탄핵과 간쟁이라는 민감한 역할을 수행해야하는 입장에서 여전히 서경이라는 ‘통과의례’가 중요하게 다뤄졌기 때문이라고 생각된다.

고종대 간행된 법전에서 나타나는 署經 관련 조항들도 이러한 경향의 연장선 위에 있었다. 《兩銓便攷》에 기록된 ‘堂下官 臺官은 서경한다. 玉堂은 당하관으로 臺官에 임명되었더라도 서경을 하지 않는다’는 조항은 사헌부에 비해 홍문관의 위상을 제고하는 것으로 앞에서 설명한 홍문관 강화정책의 한 부분이라고 이해할 수 있다. 한편 《六典條例》중 ‘서경을 하지 않은 대간은 공적인 일이나 회의에 참석할 수 없다. 인원이 부족하면 祭享 및 舉動, 科試 때 啓請하여 出仕하는 일이 지난 후에 의례히 서경한다. 만약 공무를 행하라는 명이 있으면 서경은 제외하고 공무에 임한다’는 조항은 다른 관원이 아닌 대간이 서경을 마치지 못했을 때 어떻게 처우할 것인지를 기록한 최초의 법조문이다. 지금까지 서경 조항이 ‘대간에 의해

不向城闕 舉國人情 疑懼不安 臣遠伏遐土 縱未知何由至此 而大老閣下 其或捨劇取適 未卽還次否 殿下 其或養志承順 未卽請還否 以院位止慈之情 不宜久於遠離也 以殿下至誠之孝 不宜久於曠省也 況今邊釁不息 外寇伺隙 其爲戒愼 尤當如何哉 大老閣下 設或非出於取適 而爲過當之舉 在殿下 固當惶蹙不寧 下氣怡聲 期回親心 而側耳屢月 尚未聞動駕請還之舉 臣實未曉 而非獨臣之所未曉 乃朝野之所共未曉者也

259) 『承政院日記』 고종 11년 10월 22일. 正言朴奎燦疏曰 伏以 昨伏見傳教下者 又見副司果臣李彙林疏本 不覺髮豎膽掉 滿紙悖語 干紀犯分 傳會牽合 無所忌憚 已莫逃於淵鑑之下 臣亦臺臣之一 揆以常格 固當聲討之不暇 而只以未署經 不得聯簞矣

서경을 받거나 받지 못한 다른 관원을 어떻게 채우할 것인가'라는 관점에서 기록되었다면, 《육전조례》에서는 관점이 반대로 바뀐 것이다. 게다가 《육전조례》와 《양전편고》 모두, 서경을 끝내 통과하지 못한 일반 관원들은 어떻게 조처할 것인가에 대해서는 전혀 다루고 있지 않다. 그런 점에서는 《속대전》보다 도리어 후퇴한 것이며, 이는 대간 조직 내부의 서경 외에는 서경제도가 사실상 형해화되었던 현실을 반영한 것이라고 하겠다.

2. 고종대 言官言論 통계 및 言官啓辭 검토

1) 고종대 言官言論 통계 검토

언관언론은 삼사가 함께 혹은 간자 올릴 수 있으며 上疏, 劄子, 啓辭 등 다양한 형식이 사용되었다. 이중 啓辭의 형태로 실행된 언론은 군주에 의해 수락되거나 언관들의 합의 하에 停啓되지 않는 한 계속 連啓되어야 했다.

한편 언관의 언론은 올리는 방식에 따라 詣臺傳啓(臺廳傳啓)와 入侍傳啓(榻前傳啓)로 나뉜다. 예대 전계란 언관들이 궐 안의 臺廳에 나와서 계사를 작성하여 국왕에게 올리기 위해 승지와 주서 및 승전색에게 전하는 것을 가리킨다. 이 예대 전계는 대간이 매일 전하는 것이 원칙이었다. 반면 입시 전계는 次對, 經筵, 召對, 朝參, 常參 등 신하들이 직접 군주의 앞에 나갈 일이 있을 때, 언관들이 읽어 전하는 것을 가리킨다.²⁶⁰⁾ 입시 전계를 할 때에도 啓辭는 작성되었으며, 언관들 중 규정에 의해 낭독을 명받은 관원이 三司승啓, 兩司승啓, 司憲府單啓, 司諫院單啓의 순으로 계사를 낭독했다. 그 외에 劄子나 上疏의 경우는 낭독하지 않고 다만 문서로 군주에게 올려졌다.

언관들이 올린 언론의 원본이 편철되어있는 자료는 현재 남아있지 않으

260) 이강욱, 2014, 「臺諫 啓辭에 대한 고찰」, 『고문서연구』45, 142~146쪽.

며, 개별 啓辭들 중 일부가 남아있다. 이중 가장 많은 자료가 소장되어있는 곳은 서울대학교 규장각한국학연구원이지만, 이곳에도 《兩司舍啓司憲府司諫院啓文》이라는 이름으로 순조대부터 고종대까지 14건의 啓辭가 있을 뿐이다.²⁶¹⁾ 또한 규장각에는 대간들이 올린 상소나 차자를 모아놓은 등록류 자료가 존재하지만²⁶²⁾ 모든 언론을 수록한 것도 아닌데다가 원문을 그대로 등록하지 않고 요약해놓은 것이기에, 이 자료들을 가지고는 언론언론의 전체상을 파악하는 것은 불가능하다.

언론언론에 대한 통계적인 분석은, 조선시대 언론언론 연구를 개척했다는 평가를 받고 있는 최승희의 연구를 시작으로²⁶³⁾ 여러 연구자들에 의해 수행되었으며, 모두 조선왕조실록을 이용해서 언론 기사를 추출하여 분석한 연구들이다. 그중 탕평정치기 이후의 언론언론에 대한 연구로는 박현모와 강정민의 연구가 있다. 이를 통해 실록기사에서 확인되는 탄핵 관련 언론들을 추출하여 그 수를 분석하고, 특별히 당상관 이상 관리들을 대상으로 행해진 탄핵 언론의 수를 분석하여, 탕평정치 이후 언론들의 활동이 위축되었음을 보여준 바 있다.²⁶⁴⁾

그런데 언론언론을 포함한 모든 언론은 결국 승정원을 통해 군주에게 전달된다. 士庶人의 上疏의 경우 격식이나 내용이 적절하지 않으면 폐기되는 경우도 있으나 언론을 포함한 관료들의 언론은 원칙적으로 모두 승정원일기에 기재되었다. 그리고 조선왕조실록은 이 기사들 중에서 선별의 과정을 거쳐서 작성된다. 따라서 啓辭·筓子·上疏 등의 원본이 1차 사료라

261) 啓文은 서울대학교 규장각한국학연구원 古文書 중 官府文書 아래 분류되어있다. 문서번호는 522595, 522605, 522598, 522600, 522596, 522599, 522601, 522608, 522597, 522603, 522604, 522607, 522602, 522606이다.

262) 이에 해당하는 자료로는 『諫議謄錄』(규 952), 『諫議上疏謄錄』(규 953), 『諫議筓子謄錄』(규 954), 『司憲府謄錄』(규 19560)가 있다.

263) 최승희, 1997, 『조선초기 언론언론 연구』, 서울대학교출판부.

264) 박현모, 2002, 「정조시대의 公論 연구 - 대간들의 활동과 유생들의 집단상소를 중심으로」, 『한국정치연구』11

박현모, 2006, 「세도정치기(1800-63)의 정국운영과 언론 연구 - 순조시대를 중심으로」, 『동양정치사상사』6

강정민, 2010, 『조선 후기 言官의 탄핵 활동 추이와 그 의미』, 한국교원대학교 석사학위논문

면 승정원일기는 2차 사료, 실록은 3차 사료라고 할 수 있다. 1차 사료를 재구성하기 힘든 현재의 상황에서는 승정원일기야말로 언관언론을 검토할 수 있는 가장 중요한 자료라고 할 수 있다. 이에 본장에서는 《승정원일기》 기사를 활용하여 고종대 언관언론을 통계적으로 분석하고자 한다.

상술한 선행연구들은 숙종대 이후 언관언론 중 정치적으로 중요하다고 여겨지는 탄핵언론만을 집계하였다. 그 내용을 참고하여 각 왕대별로 올려진 언관들의 탄핵언론 수를 집계하고, 여기에 실록을 이용한 고종대 탄핵언론을 함께 집계한 결과는 다음과 같다.

[표 5] 실록 기준 숙종대~고종대 言官의 彈劾言論 추이

왕대	전체 탄핵언론활동	재위 연수	연평균
숙종	1969	47	41.9
경종	363	5	72.6
영조	2073	53	39.1
정조	817	25	32.7
순조	405	35	11.6
헌종	36	16	2.2
철종	80	15	5.3
고종	542	32	16.9

※ 영조~철종대 탄핵언론활동은 강정민의 연구 참조.²⁶⁵⁾

※ 고종대는 1863년(즉위년)부터 言官이 존재했던 1894년 6월까지를 조사대상으로 했다.

이에 따르면 순조대 이후로 언관의 탄핵언론이 급감하여 철종대에는 15년 동안 80회에 그칠 정도로 언관언론이 쇠퇴했다고 집계하고 있다. 그리고 필자가 검토한 고종대 탄핵언론은 총 542건으로, 선행연구의 검토결과에 따르면 순조대 탄핵언론과 비슷할 정도로 양이 늘어났다.

265) 강정민, 2010, 위의 글, 29~30쪽. 강정민에 따르면 삼사의 탄핵활동을 분석하기 위해 삼사의 전체 관직명을 검색하여 탄핵 여부를 조사했으며, 그밖에도 ‘三司’, ‘兩司’, ‘臺諫’, ‘玉堂’, ‘諫院’, ‘憲府’ 등 별칭을 비롯해, 홍문관원의 경연 겸직인 ‘侍講官’, ‘侍讀官’, ‘檢討官’ 등을 함께 검색했다고 한다.(27쪽) 최대한 동일한 기준에서 사료를 추출하기 위해, 고종대 기사에도 강정민이 제시한 것과 동일한 기준을 사용했다.

그러나 필자가 검토한 승정원일기 수록 철종대 언관언론의 수는 선행연구들이 실록을 근거하여 집계한 수와는 크게 차이가 난다. 그 결과는 다음과 같다.

[표 6] 《承政院日記》 수록 철종대 言官言論數

연도	啓辭	筓子	上疏	계
1849	129	13	29	171
1850	35	4	7	46
1851	78	17	37	132
1852	28	28	24	80
1853	51	20	10	81
1854	39	8	18	65
1855	16	18	22	56
1856	3	2	4	9
1857	3	15	8	26
1858	0	9	12	21
1859	0	5	17	22
1860	25	3	6	34
1861	17	3	8	28
1862	139	11	4	154
1863	0	0	1	1
합계	563	156	207	926

이 집계는 탄핵언론만이 아닌 전체언관언론을 대상으로 한 것이다. 이중 탄핵언론만을 구분하여 집계하면 수가 더 줄어들 것이지만, 그래도 선행연구에서 집계한 80건과는 너무나도 큰 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 언론의 내용까지 검토하지는 못했기에 구체적인 차이를 확인하기는 어렵지만, 실록의 경우 군주가 승인하지 않은 언론을 언관이 반복해서 올릴 경우, 최초의 언론만 수록하고 이후에는 수록하지 않는 경우가 많았다. 실록에 수록된 언관언론과 승정원일기에 수록된 언관언론의 수에 이렇게 큰 차이가 나는 것은, 언론을 선별하여 수록하는 실록의 특성 때문일 것으로

추측된다. 따라서 철종대 이전의 언관언론에 대한 선행연구의 통계분석도 승정원일기를 근거로 수정해야할 필요성이 있다.

또한 기존의 연구들은 언관언론의 형식을 고려하지 않고, 모든 언론들을 동일하게 계량하고 있다. 그러나 언관들의 언론은 上疏, 劄子, 啓文 등 다양한 형식을 통해 수행되었다. 구체적으로는 言官의 上疏,²⁶⁶⁾ 三司 중 한 기관의 聯劄, 兩司의 聯劄, 兩司 중 한 기관의 啓, 兩司合啓, 三司合啓 등의 종류가 있다. 상소는 대부분 개인 혹은 ‘개인들의 連署’라는 형식이며, 차자는 상소를 간략하게 만든 문서이되 기본적으로 개인이 아닌 기관 단위의 문서로 활용된다. 그리고 啓는 군주에게 올리는 가장 격이 높은 문서이며, 單啓보다는 兩司合啓, 兩司合啓보다는 三司合啓가 더 중요도가 높다. 따라서 언관언론의 추이를 검토하는 과정에서 이러한 형식의 차이를 감안해야만 보다 종합적인 분석이 가능하다.²⁶⁷⁾

철종대 언관언론을 보면 계사의 수가 제일 많음을 알 수 있다. 한 번 계사에 들어간 내용은 별도로 언관들이 停啓를 합의하기 전까지는 계속 올려야만 했으며 장기간 계사가 올려지지 않을 경우 언관들을 牌招하여 계사를 올리도록 지시하는 조처가 내려졌다. 반면 劄子나 上疏는 서면으로 올리는 형식으로 그 내용을 올리거나 중지하는 것에 제약이 없었기 때문에, 그 권위는 낮았지만 보다 자유롭게 언관들이 언론을 올리는方便이었다. 따라서 철종대 언관언론은 시의적인 문제들에 대해 언관들이 기민하게 대응했다기보다는, 관례적으로 連啓되어야만 했던 계사를 중심으로 수행되었다고 추측할 수 있겠다. 후술하겠지만 이는 고종대 언관언론과도 동일한 양상이며, 추후 철종대 언관언론의 내용을 구체적으로 분석함으로써

266) 상소의 경우, 언관으로서 올리는 상소와 관원 개인 혹은 집단이 올리는 상소를 엄밀히 구분하기 어렵다. 특히 사직상소일 경우 더더욱 그렇다. 다만 분석의 편의를 위해 이 논문에서는 언관이 올린 상소 중 논핵이나 시무의 내용을 다룬 것은 모두 언관언론으로 파악했다.

267) 지금까지 조선시대 언관언론을 다룬 선행연구 중에서 언론의 형식까지 고려하여 분석한 사례는 남지대(1985, 위의 글)가 성종대의 언관언론을 대상으로 분석한 경우가 유일하다. 남지대는 성종대에 劄子라는 형식이 처음 도입되면서 사용된 빈도, 홍문관의 언관화 이후 언론의 한 형식으로 편입된 經筵이 사용된 빈도, 그리고 啓辭를 포함한 기관별 언론수의 차이를 분석하고 있다.

그 의미를 보다 자세히 확인할 수 있을 것이다.

위 문제와 관련하여 특별히 고려해야 할 것은 言官啓辭의 특징이다. 상술한 것처럼 언관들의 계사에 한 번 入錄된 내용은, 언관들의 합의에 의해 停啓하기 전까지는 계속 連啓되어, 결과적으로 언론의 누적이 발생한다. 이러한 경향은 특히 兩司合啓에서 강하게 나타나며, 고종대의 경우 《승정원일기》에 수록된 양사합계 한 건에 수십 명이 넘는 인물들에 대한 탄핵이 포함되어있는 경우도 흔하다. 그러나 실록의 기록에는 舊啓는 제외하고 新啓만 기록되어있다. 따라서 실록을 이용해 사료를 수집할 경우 舊啓를 통해 무수하게 반복되고 있는 인물들에 대한 논핵 기사는 누락될 수밖에 없다. 선행연구들이 시도했던 被彈劾者 중 당상관의 비율을 통계하는 작업도 의미가 없어진다.

이상과 같은 문제의식에 근거하여, 본장에서는 《승정원일기》를 이용하여 고종대 언관언론을 검토했다. 기본적으로는 주요 검색어를 활용하여 기사를 검색하고,²⁶⁸⁾ 주요 사료는 직접 검토하여 보완했다. 啓辭는 三司合啓·兩司合啓·玉堂單啓·諫院單啓·憲府單啓로, 筭子是 兩司聯筭·玉堂聯筭·諫院聯筭·憲府聯筭로, 上疏는 兩司聯疏·玉堂上疏·諫院上疏·憲府上疏로 나누어 집계했다.

언론의 내용은 논핵언론과 시무언론 두 가지로만 구분했다. 최승희의 경우 언론의 내용을 諫爭, 彈劾, 時政, 人事異議, 斥佛 등으로 구분했으며,²⁶⁹⁾ 이후 연구들도 최승희의 기준에 따라 언론내용을 분석했다.²⁷⁰⁾ 그에 따르면 각 왕대별로 40%~70% 정도가 탄핵을 다루는 내용이었으며, 그 외에는 諫爭·人事異議·時政·斥佛 등의 내용이었다.²⁷¹⁾ 그런데 필자가 조사

268) 국사편찬위원회의 『承政院日記』 사이트(<http://sjw.history.go.kr>)를 활용했다. 사용한 검색어는 다음과 같다.

弘文館, 玉堂, 玉署, 瀛閣, 瀛館, 瑞書院, 淸燕閣, 館錄, 館閣, 提學, 典翰, 應教, 校理, 修撰, 司憲府, 霜臺, 憲府, 柏府, 大司憲, 執義, 掌令, 持平, 監察, 臺長, 南臺, 司諫院, 司諫, 獻納, 正言, 諫院, 薇院, 兩司, 三司, 合司, 傳啓, 臺官, 諫官, 臺諫

269) 최승희, 1976, 위의 책, 附表.

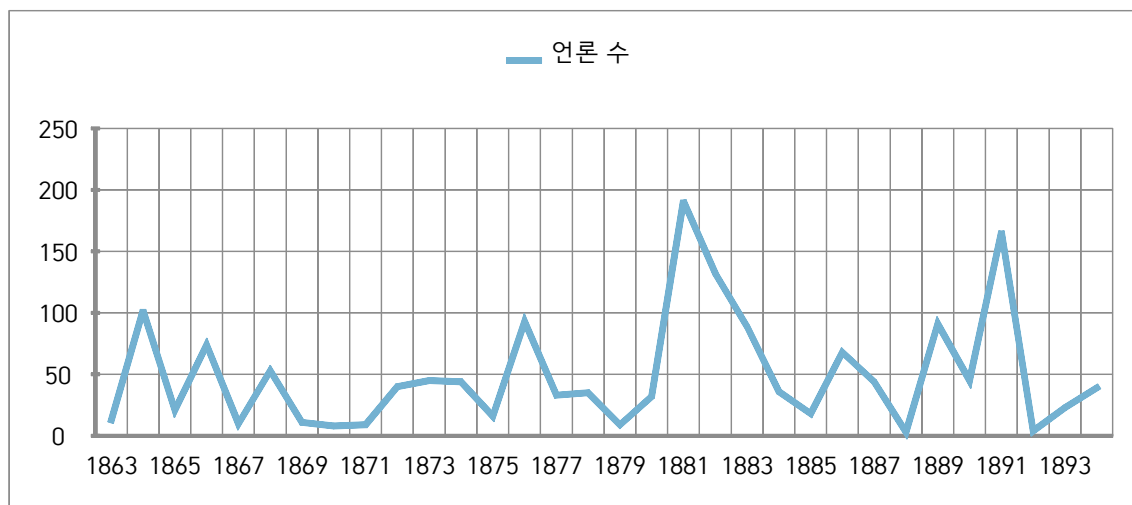
270) 남지대, 1985, 위의 글, 160~167쪽.

271) 최승희와 남지대에 따르면 조선초기 언관언론 중 탄핵언론의 비율은 太祖朝 59.3%,

한 바에 따르면 고종대 언관언론 중 탄핵이 아닌 언론은 1501건 중 58건에 불과하여 전체의 4%에도 미치지 못했다. 따라서 이를 時務라는 단일 항목으로 분류했다. 그리고 醫官에 대한 의례적인 논핵, 日蝕·雨雹 등 災異를 맞아 의례적으로 올리는 聖學과 節用 요청, 별다른 諫言이 없는 사직상소는 포함시키지 않았다.

또한 原任言官들도 상소를 통하여 주요한 사안에 대한 언론활동을 수행하는 경우가 많았기에, 이들의 언론도 따로 집계하였다. 그리고 피탄핵자의 면면에 대해서는 계사에 누적된 인물들을 근거로 분석할 것이며, 반복된 횟수는 따로 검토하지 않았다. 집계한 결과에 따라 매년 전체 言官言論의 동향을 그래프로 정리하면 다음과 같다.

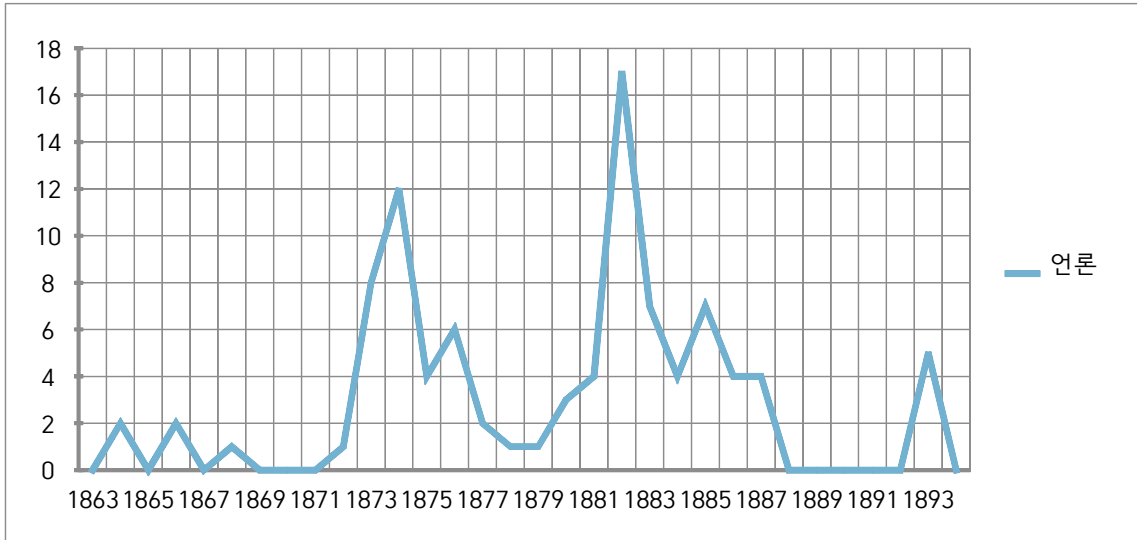
[그림 1] 고종대(1863~1894) 言官言論 總數 변동



또한 原任言官들의 言論은 現職言官들에 비해 수는 적지만, 당대 정국의 흐름 및 언론의 방향에 대해 검토할 수 있는 자료가 된다. 그 동향을 그래프로 나타내면 다음과 같다.

定宗朝 43.7%, 太宗朝 66.4%, 世宗朝 50.0%, 文宗·端宗朝 32.4%, 世祖朝 71.4%, 睿宗·成宗初 52.1%, 成宗朝 42.8%였다.(최승희, 1976, 위의 책 ; 남지대, 1985, 위의 글)

[그림 2] 고종대(1863~1894) 原任言官들의 言論上疏數



본장은 고종대 연관언론이 존재했던 1863년(고종즉위)부터 1894년(갑오 개혁)까지를 분석 대상으로 한다. 당시의 연관언론의 변화를 설명하기 위해, 1863년(고종 즉위년)부터 1894년(고종 31)까지를 (1)1863~1872년, (2)1873~1884년, (3)1885~1894년의 세 시기로 구분하여 설명하고자 한다.

(1)은 소위 대원군 집권기다. 이 시기는 60년간 이어진 안동김씨 세도정 권에서 대원군-신정왕후 연합정권으로 권력이 교체된 직후였다. 대원군은 통치권을 장악하기 위해 종친을 우대하고 삼군부를 장악하여 세도가문을 견제하는 한편, 여러 번의 사면령을 발표하여 정권교체의 충격을 무마하려고 했다. 이 시기의 연관언론이 1864년에 크게 증가한 것은 사면령에 대한 언관들의 반대로 인한 것이었다. 특히 이 시기 연관언론을 분석하면, 신정왕후의 사면령에는 宗親에 대한 대규모 사면 외에, 정조 대 이후로 금기시되었던 노론 僻派에 대한 사면이 포함되어있었다. 이에 대해 언관들이 강하게 반대하고 있는 것은, 시벽의 갈등이 고종대에도 큰 영향력을 끼치고 있음을 보여준다.

그러나 이후 丙寅洋擾, 천주교 탄압 등의 사건으로 인해 몇 차례 간헐적인 증가에도 불구하고 연관언론의 수는 점차 감소한다. 특히 1869년(고

종 6)부터 1871년(고종 9)까지는 매년 10회 정도로 감소했다. 이는 집권 초기 불안정한 정국이 진정되고 대원군을 중심으로 한 집권세력의 권력이 안정되는 과정을 보여주는 것으로 판단된다.

(2)는 고종이 친정을 선포한 이후 갑신정변까지의 시기다. 이 시기 초에 고종은 대원군을 배제하고 통치권을 장악하는 데 성공했다. 그러나 지배집단 내에 여전히 남아있던 대원군 세력의 위협, 고종의 개화정책이 추진됨에 따라 대두된 반개화세력의 저항, 개화정책의 방향성을 놓고 벌어진 측근세력의 분열 등 다양한 요소로 인해 권력이 지극히 불안정했던 시기였다. 그래서 대원군집권기 동안 소강상태를 맞은 언론언론은 1872년(고종 9)부터 다시 증가하기 시작한다. 주지하다시피 1873년(고종 10)은 고종이 친정을 선포하며 대원군과 충돌하기 시작했던 때로서 정치적 갈등이 심화되었던 때이지만, 그 이전부터 불안정성은 이미 높아지고 있었음을 보여준다.

그리고 일본과의 근대적인 수교가 맺어진 1876년(고종 13), 黃遵憲의 《朝鮮策略》이 전해지고 統理機務衙門이 설치된 1881년(고종 18)에 언론언론의 수가 폭증한다. 특히 1881년의 언론언론이, 임오군란이 일어난 1882년(고종 19) 보다 더 많았다는 것은 주목할 만하다. 요컨대 이 시기는 대원군 정권의 모순이 증가한 상태에서 고종이 친정을 선포하고 정책의 기초를 쇄국에서 개화로 바꿈으로써 朝野에 논쟁이 야기되는 한편 정국의 불안정성이 극대화된 시기였다. 후술하겠지만 이 시기 증가한 언론언론도 이러한 변화를 반영하고 있었다.

(3)은 갑신정변 이후부터 청일전쟁 및 갑오개혁 이전까지의 시기다. 임오군란과 갑신정변 이후로 고종의 政敵들은 모두 제거되었다. 특히 임오군란 이후 청국 군대가 조선에 常駐하고, 청국에서 파견한 駐紮朝鮮總理交涉通商事宜가 조선의 내정에 관여하게 되어 조선 국권의 자주성은 심각하게 침해당했으나, 한편으로는 그동안 조선의 정치적 상황 속에서는 부각될 수 없었던 당론들이 제기되면서, 언론언론이 그 이전과는 다른 양상을 보이며 증가하던 시기였다.

한편 [그림 2]에 따르면, 原任言官들의 언론은 대체적으로 현임언관들의 언론과 비슷한 추이를 보이고 있다. 다만 1873~1875년간에는 현임언관들의 언론이 소강상태였던 반면 원임언관들의 언론은 폭증하며, 1889~1891년간에는 그 반대의 양상이 나타나는 것이 눈에 띈다. 1873~1875년은 고종이 대원군을 배제하고 통치권을 장악했던 시기로, 두 세력이 충돌하고 정국이 지극히 불안정했던 상황에서 현임언관들은 언론에 소극적이었으나 원임언관들의 언론은 통치권력이 불안한 상황 속에서 도리어 늘어났던 것으로 보인다. 반면 1889~1891년은 갑신정변 관련자 처벌과 언관 내 당색 논쟁으로 현임언관들의 언론은 폭증했으나 고종의 통치권은 도리어 매우 안정적인 상태였다. 즉 원임언관들의 언론 빈도는 대체적으로 현임언관들과 유사하되, 최고권력자의 통치권이 불안정해졌을 때 민감하게 반응했음을 알 수 있다. 이에 대해서는 3장에서 후술하고자 한다.

언관언론은 언론의 주관기관에 따라서는 三司·兩司·弘文館·司憲府·司諫院, 언론의 형식에 따라서는 啓辭·筭子·上疏로 나눌 수 있다. 그리고 계사는 한 번 新啓로 올려지면 따로 정계하기 전까지는 舊啓로서 계속 반복하는 것이 관례였다. 따라서 언관들의 공식적인 논핵을 확인하는 데에는 의미가 있으나, 언론의 시의성을 확인하는 데에는 적절하지 않다. 반면 차자와 상소는 언관들의 재량에 따라 언제든지 시작할 수도, 중지할 수도 있기 때문에 공식성은 떨어지지만 당시 언관들의 관심사가 무엇이었는지, 언관들이 시의적인 문제에 얼마나 기민하게 반응하고 있었는지를 파악하는 데에는 더 적절한 자료다. 또한 고종대의 경우 계사에는 탄핵언론만 포함되어 있으나, 상소·차자에는 탄핵 외에 다양한 내용의 언론들이 포함되어 있었다.

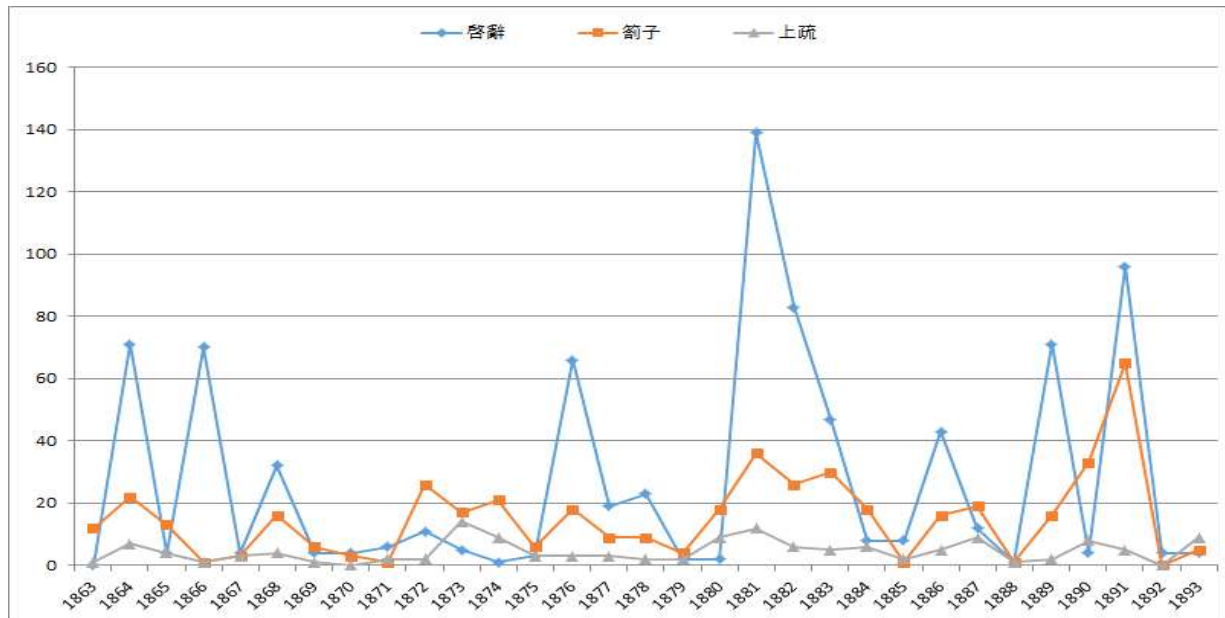
그러나 조선후기·말기 언관언론에 대한 기존의 연구들은 이러한 차이를 고려하지 않고 전체 언론기사를 총량적으로 검토하는 데 그쳤으며, 이는 언관언론의 실상을 구체적으로 파악하기 어려운 방법론적 한계였다. 이에 《승정원일기》를 활용하여 고종대(1863~1894) 언관언론을 주관기관별·형식

별로 집계하면 다음과 같다.

[표 7] 고종대(1863~1894) 言官言論 형식별 변동

연도	1863	1864	1865	1866	1867	1868	1869	1870	1871	1872	1873	1874	1875	1876	1877	1878
啓辭	0	71	4	70	4	32	4	4	6	11	5	1	3	66	19	23
劄子	12	22	13	1	3	16	6	3	1	26	17	21	6	18	9	9
上疏	1	7	4	1	3	4	1	0	2	2	14	9	3	3	3	2
연도	1879	1880	1881	1882	1883	1884	1885	1886	1887	1888	1889	1890	1891	1892	1893	1894
啓辭	2	2	139	83	47	8	8	43	12	1	71	4	96	4	4	33
劄子	4	18	36	26	30	18	1	16	19	1	16	33	65	0	5	6
上疏	2	9	12	6	5	6	2	5	9	1	2	8	5	0	9	0

[그림 3] 고종대(1863~1894) 言官言論 형식별 변동



[표 7] 및 [그림 3]에 따르면, 철종대와 마찬가지로 고종대 언관언론도 啓辭가 중심이 되어 운영되었다. 대부분 계사의 수가 제일 많았으며 그 다음 劄子, 上疏의 순이었다. 간헐적으로 계사보다 차자의 수가 더 많은 해가 있지만, 특히 1872~1875 4년간 차자가 계사를 넘어선 기간이 눈에 띈다. 상술한 것처럼 이 시기는 고종과 대원군이 서로 통치권을 놓고 갈등하는 시기였으며, 당시 혼란스러웠던 정국으로 가장 공식적인 언론이었던

계사의 수가 감소했던 반면 상대적으로 자유로운 형식이었던 차자·상소가 대신 증가했던 것으로 보인다.

[표 8] 고종대(1863~1894) 주관기관별·형식별 언관언론 집계표

	三司	兩司	玉堂	憲府	諫院	計	비율
啓辭	69	422	1	20	367	880	58.7%
筭子		273	192	10	3	477	31.8%
上疏		4	47	46	47	144	9.5%
計	69	699	240	76	417	1501	100%
비율	4.7%	46.5%	16.0%	5.0%	27.8%	100%	

고종대 전체를 통틀어보면, 형식에 따라 분류했을 때 啓辭는 880건으로, 전체 언론의 60%에 가까웠다. 조선후기 柳壽垣은 언관제도 개혁을 주장하면서, 언관언론이 주로 계사로 행해진 결과 언론의 준엄함을 지킨다는 평계로 무의미한 連啓가 이어지는 경향이 있다고 지적했다. 그리고 상소나 차자같이 보다 간소한 형식으로 언론을 시행할 것을 주장한 바 있다.²⁷²⁾ 그러나 고종대 올려진 언관언론을 검토한 바에 따르면, 이 시대의 언관언론 또한 여전히 계사를 중심으로 수행되었음을 알 수 있다. 이는 고종대까지도 언관언론이 이전 관행에서 크게 벗어나지 못했음을 보여준다.

[표 9] 고종대(1863~1894) 言官言論 주관기관별·형식별 변동

기관	형식	1863	1864	1865	1866	1867	1868	1869	1870	1871	1872	1873	1874	1875	1876	1877	1878
三司	啓辭		10		7						1						7
	啓辭		21	2	31	2	17	2	2	4	5	4		2	34	10	8
兩司	筭子	9	12	8	1	2	9	3	2	1	16	9	11	1	9	4	5

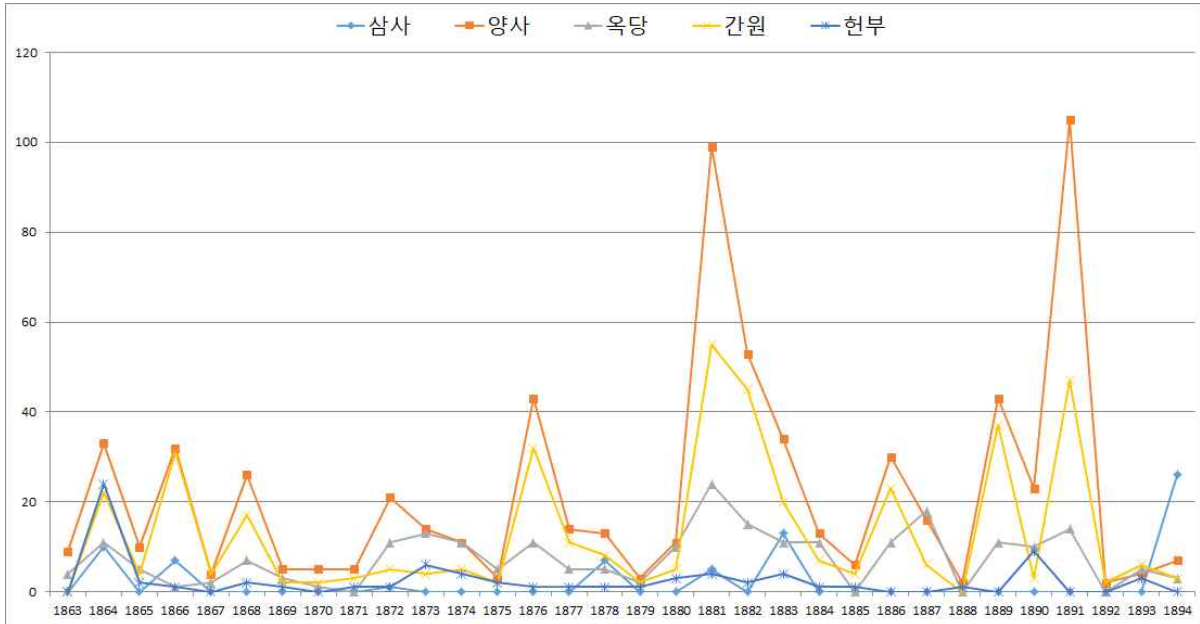
272) 『迂書』 4권, 「論兩司謬例」. 大抵國初 日行常參 凡有事務 皆得面奏矣 厥後常參久停 凡干所懷 既不可續請對 自外書啓 蓋以此漸繁 寢成規例 … 臺官亦以常參不行之故 自無日日詣闕之事 仍成無義意呈告之謬習 … 臺臣自以爲不可不連啓 而來傳前啓則可也 一邊不允其請 一邊牌招 使之連啓可也 … 或曰 臺諫之責 本有曰可曰否之義 而疏章則有難逐日爲之 若無連啓之規 何以爭其可否乎 答曰 均是進言 則啓辭之外 不可以疏章力爭者 果何義理 事苟可言 則古之臺諫月百其疏 有何不可數數陳疏之理哉 或曰 臺諫既已發論筵中之後 不復爭執 不復停啓 則不爭不停 便爲未了之案矣 答曰 若不更爲爭執 便是停啓 何必標以出之 曰停啓 然後方爲已了之案哉.

	上疏								1			1					
	계	9	33	10	32	4	26	5	5	5	21	14	11	3	43	14	13
玉堂	啓辭		1		1												
	筭子	3	10	5		1	7	3	1		10	8	10	5	9	5	4
	上疏	1				1					1	5	1		2		1
	계	4	11	5	1	2	7	3	1	0	11	13	11	5	11	5	5
諫院	啓辭		19	2	31	2	15	2	2	2	5	1	1	1	32	9	8
	筭子																
	上疏		3	2		2	2			1		3	4	1		2	
	계	0	22	4	31	4	17	2	2	3	5	4	5	2	32	11	8
憲府	啓辭		20														
	筭子																
	上疏		4	2	1		2	1		1	1	6	4	2	1	1	1
	계	0	24	2	1	0	2	1	0	1	1	6	4	2	1	1	1
기관	형식	1879	1880	1881	1882	1883	1884	1885	1886	1887	1888	1889	1890	1891	1892	1893	1894
三司	啓辭			5		13											26
兩司	啓辭	1	1	82	42	17	4	5	22	6	1	35	2	52	2	2	4
	筭子	2	10	17	11	17	9	1	8	10	1	6	21	53		2	3
	上疏											2					
	계	3	11	99	53	34	13	6	30	16	2	43	23	105	2	4	7
玉堂	啓辭																
	筭子	2	8	19	13	11	9		8	9		10	4	11		3	3
	上疏		2	5	2		2		3	9		1	6	3		2	
	계	2	10	24	15	11	11	0	11	18	0	11	10	14	0	5	3
諫院	啓辭	1	1	52	41	17	4	3	21	6		36	2	44	2	2	3
	筭子				2									1			
	上疏	1	4	3	2	3	3	1	2			1	1	2		4	
	계	2	5	55	45	20	7	4	23	6	0	37	3	47	2	6	3
憲府	啓辭																
	筭子					2							8				
	上疏	1	3	4	2	2	1	1			1		1			3	
	계	1	3	4	2	4	1	1	0	0	1	0	9	0	0	3	0

[표 9]와 [그림 4]에 따르면, 대부분의 시기에 兩司가 주도한 언론이 제일 많았고, 그 다음이 司諫院이 주도한 언론이었다. 실제로 [표 8]을 보면, 양사가 주도한 언관언론이 699건, 사간원이 단독으로 주도한 언론이 417건으로, 두 기관의 언론을 합하면 전체 언관언론의 70%에 달했다. 즉 고종대 언관언론은 兩司와 司諫院의 명의로 대부분 행해졌음을 알 수 있다.

그런데 양사 및 사간원의 언론을 형식에 따라 세분하면 중요한 차이가 나타난다. 양사언론 중 계사는 422건(60.3%), 筭子是 273건(39.0%), 上疏는 4건(0.5%)으로 차자·상소가 40% 가까이 상당한 비율로 올려졌다. 그런

[그림 4] 고종대(1863~1894) 言官言論 주관기관별 변동



데 사간원 언론 중 계사는 367건(88.0%), 劄子是 3건(0.7%), 上疏는 47건(11.2%)으로 90%에 가까운 언론이 모두 계사였다.

그런데 상술한 것처럼 연관언론 중 계사는 가장 권위있는 형식이었지만 그만큼 관례적으로 올려진 측면이 있었다. 사간원 계사의 내용을 보면 이러한 특징이 보다 분명히 드러난다. 고종대 전체에 걸쳐서 총 367회 올려진 사간원의 단독계사는, 모두 1804년(순조 4) 궁궐을 침범했다가 체포되어 효수된 李性世에게 拏戮의 刑典을 시행하라는 내용이었다. 올리는 사간원 관원이 달라져도 내용은 항상 동일했다. 이 사간원 계사는, 사건 발생 이후 90년 뒤인 1894년까지 계속되었다가 일본의 경복궁 점령 및 내정간섭으로 갑오개혁이 시작되면서 연관제가 폐지되자 비로소 중지되었다. 이성세에 대한 논핵은 고종대 정국에는 아무런 영향을 주지 못하는 사안이었다. 즉 사간원 언론의 90%에 달하는 사간원 계사는 관례에 의해 지극히 형식적으로 올려졌던 것이다. 이는 사간원 언론이 양사언론에 비해 그 내용에 있어서 중요도가 현저히 떨어졌음을 보여준다.

한편 사헌부의 계사는 1864년에만 20회 올려졌는데, 모두 1822년(순조

22) 참람한 통문을 돌려 유배된 韓鼎鎭을 의금부에서 추국할 것을 요청하는 내용이었다. 1822년부터 이어져오다가 1864년이 되어서야 비로소 정계되었다. 이것 또한 사간원 계사와 마찬가지로 고종대 정국에 별 의미가 없는 사건을 형식적으로 올린 경우라고 할 수 있다.

그 외에 [표 8]을 참고하여 양사의 언론을 살펴보면, 사헌부의 차자는 10건, 사간원의 차자는 3건이었다. 그리고 사헌부의 상소는 46건, 사간원은 47건으로 역시 미미한 수준이었다. 반면 양사의 습啓는 422건, 聯劄은 273건이었다. 양사의 단독계사가 형식적인 내용에 그쳤음을 감안한다면, 사헌부와 사간원은 사실상 단독언론을 거의 하지 않고 兩司의 명의를 통해서만 언론을 수행했음을 확인할 수 있다. 이는 언론의 위상과 역할이 위축되었음을 보여준다.

한편 [표 8]에 따르면 홍문관이 올린 언론은 총 240건이었다. 이중 계사는 1건에 불과하며, 차자가 192건으로 전체 홍문관 언론의 80%에 달했다. 이는 양사가 함께 올린 언론이나 사간원의 단독 언론과는 매우 다른 양상으로, 단독으로는 의미있는 언론활동을 하지 못했던 사헌부·사간원에 비해 홍문관의 언론활동이 상대적으로 더 활발했음을 보여준다.

한편 홍문관의 유일한 계사는, 1866년(고종 3) 9월 29일 通津府使 李公濂에게 병인양요 패전의 책임을 물어 사형을 집행할 것을 요청하는 건이다. 그런데 이날 계사에는 檢校副提學, 檢校典翰 등 대원군집권기 새로 설치된 홍문관 검교들이 대거 참석했다. 이 검교들은 이날 계사와 三司습啓 외에는 언관언론에 참여한 바가 없다. 따라서 이날 이례적으로 올려진 홍문관의 계사는 검교들이 주도하여 올린 것이며, 홍문관의 원래 언론방식은 아니었다고 추정할 수 있겠다.²⁷³⁾

삼사가 연명으로 올린 언론은 총 69건으로 모두 계사였다. 이 계사들은 政局의 필요에 따라 반복되기도 했으나, 양사의 계사처럼 停啓되기 전까지 누적되지는 않았다. 양사의 계사와 중복되는 경우가 많았으나 그렇지

273) 참고로, 홍문관의 검교직들이 참여한 언관언론은 상기의 홍문관 계사를 제외하면 총 6건이며, 모두 丙寅洋擾의 패배에 책임이 있는 이들을 논핵한 것이었다.

않은 경우도 있었다. 이로 볼 때, 삼사의 계사는 언관들이 중요하게 생각했던 안전에 대해서만 한시적으로 올렸던 것으로 보인다.

상소는 4건의 兩司聯疏 외에는 홍문관(47건), 사헌부(46건), 사간원(47건)의 상소가 거의 동일했다. 그리고 차자와 상소를 합하면 전체 언론의 약 40% 정도여서, 당대 시의적인 문제를 다루는 언론은 전체의 반이 안 되는 것을 알 수 있다. 차자는 성종 대 대사헌 徐居正에 의해 도입된 문서 형식으로, 계사 형식의 언관언론이 承政院 承旨와 宦官이라는 두 단계를 거쳐 전달되므로 본의와는 다르게 어그러지고 증감되는 경우가 있는 반면, 차자는 간소한 형식으로 필요한 내용을 모두 전달할 수 있어 더 적절하다는 것이 이유였다.²⁷⁴⁾ 실제로 차자는 상소에 비해서도 형식이 더욱 간단했으며²⁷⁵⁾ 상소에 비해서 훨씬 더 빈번하게 언관언론에 사용되었다.

언론의 내용이라는 측면에서 상소와 차자의 가장 큰 차이는 논핵과 시무의 비중이었다. 고종대 총 477건 올려진 언관 차자 중 시무에 해당하는 차자는 6건에 불과했다. 대부분의 차자는 논핵이었으며, 차자를 통해 반복적으로 논핵된 이들이 승첩에 入錄되는 것이 일반적인 과정이었다. 반면 144건 올려진 언관 상소 중 시무에 해당하는 상소는 51건이었다. 상소가 기관의 명목이 아닌 언관 개인 자격으로 올리는 것임을 감안한다면, 고종대 공식적인 언관언론의 시무 관련 기능이 매우 취약해졌으며, 시무 언론을 올리기 위해서는 보다 개인적인 언론 형식인 상소가 더 자주 사용되었음을 알 수 있다. 原任言官들의 상소 95건 중 시무상소는 65건으로, 현직 언관들이 올린 시무언론 전체보다 더 많았던 것도 이와 같은 맥락이다. 고

274) 『成宗實錄』 4년 1월 21일. 諸司啓事 或用啓目 或用單子例也 本府啓事 則令下官進言 或失本意 有所增減 又承旨以其言 言于宦官 使轉啓之 未免有失誤 考古制 宋時有筭子 簡易可行 凡所欲言 無不備載矣 …

275) 상소는 官員과 士庶가 모두 올릴 수 있는 반면, 筭子は 官員만 올릴 수 있었다. 『典律通補』에 따르면 上疏와 筭子の 형식은 각각 다음과 같다.

「上疏式」：上疏式 皮封 書上前開(間字)拆 合襟處，臣署名 謹(間字)封 連幅 後面臣署名 具平行衙臣姓名 誠惶誠恐 頓首頓首 謹百拜上二行 言于尊一行 號主上殿下 伏以云云 臣無任屏營祈懇之至 謹昧死以聞 二行 年平行 號 幾年 某月日 間字 單間字 衙臣姓署名

「筭子式」：筭子式 作帖 單初帖初行平行 衙臣姓名，伏以云云取進二行 止 年平行 號幾年 某月 某日

종대에 대원군의 개혁정책, 고종 및 개화파들의 개화정책 등 급격한 정책적 변화가 일어났고 격렬한 논쟁이 이어졌음을 감안할 때, 공론을 담지해야 할 언론언론이 시무에 취약했다는 것은 매우 큰 한계였다.

한편 언론언론 중에서 특별히 중요한 사안들이 상소의 형식을 통해 올려지는 것을 확인할 수 있다. 지방에 있는 儒賢들이 올리는 상소의 경우 중앙에서 이미 관료로 활동하고 있는 언관들이 하지 못하는 언론을 올리는 경우가 눈에 띈다.²⁷⁶⁾ 또한 정치적으로 굉장히 중요한 사건에 대한 언론은 정식 기사나 차자가 아닌 특정 언관의 상소에 의해 시작되는 경우가 많았다.²⁷⁷⁾ 이처럼 상소는 언론언론의 형식으로서의 공식성이 부족했고 그 수도 적었지만, 고종대 언론언론의 면모를 이해하기 위해서는 그 내용을 검토해야함을 확인할 수 있었다.

2) 고종대 言官啓辭 개관

고종대 올려진 언론언론 중 啓辭는 三司合啓, 兩司合啓, 司諫院單啓, 司憲府單啓 등 총 4종류가 있다. 이중 삼사합계는 언론언론 중 가장 중요한 형식으로서, 다른 기사와는 달리 누적되지 않고 시의에 따라 시행되었다. 그 내용은 다음과 같다.

276) 대표적인 것이 1868년(고종 5) 10월 10일 사헌부 장령 최익현이 올린 상소였다. 최익현은 이항로의 문인으로 명망있는 유생이었기에 고종 즉위 초부터 여러 관직에 임명되었으나 한 번도 出仕한 적이 없었다. 그러던 중 1868년 상소를 올려 遞差를 요청하면서 대원군의 개혁정책을 정면으로 비판한 것이다. 대원군집권기 언론언론 중 대원군의 정책을 공개적으로 비판한 언론은 최익현의 이 상소가 유일했다.

277) 崔益鉉을 옹호하고 노론 벽파 의리를 내세우며 정부의 다른 관원들 전체와 대립한 장령 洪時衡의 상소(1873년 10월 29일), 대원군에 의해 정승으로 중용된 姜滋(北人)·韓啓源(南人)에 대한 탄핵을 시작한 대사헌 李寅命의 상소(1878년 6월 15일), 영남만민소 疏頭 李晩孫과 상소 집필자 姜晉奎를 최초로 탄핵한 대사헌 韓敬源의 상소(1881년 4월 1일), 이항로의 문인이자 경기 유생들의 斥邪疏를 주도한 金平默을 탄핵한 대사간 李源逸의 상소(1881년 윤7월 21일) 등이 여기에 해당된다.

[표 10] 고종대(1863~1894) 三司合啓 一覽

이름	사유	요청	最初 合啓日子	반복횟수
金鎮衡	부호군으로서 상소를 올리면서 ‘翼宗의 대가 끊어질 뻔하다가 다시 이어짐에 하늘이 마음 속으로 기뻐하고, 太母께서 人倫의 계통을 바르게 정하심에 여러 사람들의 의심이 환하게 풀렸습니다. 그리고 귀신과 사람들이 오랫동안 답답해하던 마음이 비로소 풀려(神人之積鬱始伸) 조정과 백성들이 모두 다 기뻐하고 있습니다’라는 내용의 문장을 쓴 것을 신정왕후가 지적. 유배됨.	의금부에서 추국할 것.	1864/02/01	4
沈宜晁	탐학을 저지른 것과 아울러 인현왕후의 사저를 함부로 개조한 죄로 탄핵되어 유배됨. 梅泉野錄에 따르면 대원군과 관계가 안 좋았기에 탄핵된 것이라고 함.	의금부에서 추국할 것.	1864/03/09	6
沈履澤	심익면의 아들. 의주부윤으로 있을 때 탐학을 저질렀다고 암행어사 李應夏에게 적발되어 찬배됨.	합당한 처벌을 행할 것	1864/03/09	6
金始淵	전라감사 시절 탐학을 저질러 민란의 계기를 만들어 철종 13년 제주도에 위리안치되었던 김시연이 철종 14년 방축향리됨. 고종 즉위 후 다시 위리안치됨.	합당한 처벌을 행할 것	1864/03/12	2
李寅夔	병인양요 당시 강화부 유수. 패전의 책임을 지고 탄핵, 유배됨.	사형을 집행할 것.	1866/09/28	7
李龍會	병인양요 당시 강화부 中軍. 패전의 책임을 지고 탄핵, 유배됨.	사형을 집행할 것.	1866/09/28	7
李公濂	병인양요 당시 통진부사. 패전의 책임을 지고 탄핵, 유배됨.	사형을 집행할 것.	1866/10/01	5
吳潤根	金應龍과 山祭를 지낼 때 그 축사와 제문에 정감록의 참람한 내용이 포함되어 있었다는 죄목으로 체포되어 사형됨.	支屬에게 隨坐刑을 시행할 것.	1872/05/17	1
姜洌	철종비 哲仁王后의 장례식 때 곡을 하지 않은 죄로 탄핵되어 유배됨.	처벌을 더할 것.	1878/06/17	7
韓啓源	철종비 哲仁王后의 장례식 때 곡을 하지 않은 죄로 탄핵되어 유배됨.	처벌을 더할 것.	1878/06/17	7
李裕元	《朝鮮策略》에 근거한 개화정책을 비판한 辛燮을 탄핵하지 않은 죄로 유배됨.	처벌을 더할 것.	1881/윤7/23	5

姜洌	임오군란 당시 역도들을 방조한 죄로 유배됨.	합당한 처벌을 행할 것	1883/05/29	13
金文鉉	전라감사로서 1894년 농민군으로부터 전주를 방어하지 못하고 혼자 도망친 죄로 유배됨.	합당한 처벌을 행할 것	1894/05/01	26

고종대 삼사합계에서 논핵한 인물들은 총 13명이었다. 이중 (1)신정왕후-대원군 집권기인 1863~1872년에 논핵된 인물이 8명이며, (2)대원군-고종 갈등기인 1873~1884년에는 3명, (3)고종 집권기인 1885~1894년에는 1명이 논핵되었다. 1기의 논핵 사유는 고종 즉위에 대한 불손한 언사(김진형), 지방관 탐학(심의면·심이택·김시연), 병인양요 패전 책임(이인기·이용회·이공렴), 사직을 능멸하는 참언(오윤근) 등 다양했다. 2기의 표면적인 논핵 사유는 다양했지만, 논핵대상이 모두 대원군에 의해 중용된 전직 정승이었다는 점을 감안할 때 고종이 대원군을 배제하고 국정을 장악하려는 과정에서 전직 고관들을 견제하는 과정이었을 것으로 평가된다. 마지막으로 3기의 논핵사유는 갑오농민군 진압실패 책임(김문현)이었다.

삼사합계는 연관언론 중 가장 권위있는 형식이었지만 그렇다고 해서 다른 관료조직과는 별도로 연관들의 독자적인 의사가 발현되는 모습은 보이지 않았다. 삼사합계의 논핵 중 각 시기 집권세력의 정책적·정치적 방향에 부합하지 않는 내용을 찾기 어려웠다. 그런 점에서 고종대 연관언론이 증가한 것이나 연관들에 대한 대우가 좋아졌다는 변화가 곧 연관들의 정치적인 위상을 제고했다고 볼 수는 없다.

어떤 경우에 삼사합계가 올려졌는지를 검토하면, 먼저 전쟁이나 군란이 일어났을 때 전투에 패배하고 도주한 지휘관들에 대해서 삼사합계가 행해졌음이 확인된다. 그런데 고종대 무수히 군란이 일어났으며 이를 조선정부가 성공적으로 진압한 경우보다는 실패했던 경우가 더 많았음에도 丙寅洋擾와 甲午農民戰爭에 대해서만 삼사합계가 올려졌다. 이는 후술하겠으나, 군란이라는 사안 자체보다 그에 대한 집권세력의 의향이 더 중요하게 작용했던 결과로 보인다.

또한 被論劾者의 지위가 삼사합계가 올려지는 중요한 조건이었음을 확인할 수 있었다. 예를 들어 대원군과 고종이 서로 갈등하고 있던 2기에, 대원군 세력이라고 지목을 받고 논핵되거나 처벌을 받은 이들이 많음에도 불구하고 삼사합계는 그중 정승의 지위에 있었던 강로·한계원만을 대상으로 했다. 특히 강로의 경우 임오군란을 방조했다는 이유로 한 번 더 논핵되었는데, 강로보다 훨씬 더 임오군란에 깊이 개입하거나 적극적으로 협조한 이들이 있었음에도 삼사합계에 임오군란을 이유로 논핵된 사람은 강로가 유일했다.²⁷⁸⁾ 이는 강로가 原任議政으로서 중요한 정치적 위상을 갖고 있었기 때문일 것이다.

한편 고종대 올려진 언관언론 중에서 가장 많이 사용된 형식은 兩司의 습啓였다. 전체 1501건의 언론 중에서 422건이 양사합계로, 30%에 가까웠다. 언관의 합계에서 논핵된 인물은, 삼사합계를 제외하면, 별도의 停啓 결정이 있어야만 습啓에서 제외될 수 있었다. 때문에 양사합계는 양사가 논핵한 인물들을 축적하여 보여주며, 이를 검토함으로써 특정 시기 양사언론의 동향을 구체적으로 파악할 수 있다. 고종대 올려진 양사합계의 내용을 표로 정리한 것은 [부표 16]과 같다.

고종대 양사합계에 논핵된 인물은 총 182명이었다. 그리고 고종대 새로 합계에 추가된 인물은 160명이었다. 1894년(고종 31) 언관제도가 폐지되었을 때까지 정계되지 않고 논핵되었던 인물은 총 122명이었다. 참고로 정조대 양사합계 중 정계되지 않고 순조대까지 이어진 인물은 16명,²⁷⁹⁾ 순조대에서 헌종대로 이어진 인물은 33명,²⁸⁰⁾ 헌종대에서 철종대로 이어

278) 1872년(고종 9) 논핵된 오윤근은, 고종대 삼사합계에 거론된 인물 중 가장 이질적이다. 그는 황해도에서 巫覡과 讖言으로 흉계를 모의하고 백성들의 재물을 토색한 죄목으로 不待時斬되었으나 그 개인이 중요한 위치에 있지도 않았고 역모의 규모가 큰 것도 아니었다. 이 시기의 상황 및 언관언론의 양상에 대해서는 추후의 연구를 기대한다.

279) 『承政院日記』 정조 24년 5월 28일에 정조대 마지막 三司습啓, 兩司습啓, 諫院單啓 기사가 수록되어있다. 이중 양사합계에서 논핵된 인물은 다음과 같다. 洪啓能, 洪趾海, 李獻遂, 金英材, 金斗恒, 金夏材, 金斗恭, 連伊, 洪國榮, 具明謙, 具以謙, 具善復, 具好石, 趙時偉, 金宇鎮, 尹九宗.

진 인물은 26명,²⁸¹⁾ 철종대에서 고종대로 이어진 인물은 22명이었다.²⁸²⁾ 고종대 양사합계가 일본의 경복궁 점령과 갑오개혁이라는 돌발상황으로 인해 갑자기 폐지되었기 때문에 미처 정계될 겨를이 없었던 것을 감안하더라도²⁸³⁾ 122명이라는 수는 이전 왕대에 비해 너무 많은 수치다. 고종대 양사합계가 이렇게 방대해진 이유는 무엇일까? 이를 확인하기 위해 고종대 양사합계에 추가된 160명의 죄목을 분류해보면 다음과 같다.

[표 11] 고종대(1863~1894) 兩司合啓 논핵사유 분석표

사유	소분류 및 名數	總數
반란	갑신정변 관련자(38), 임오군란 관련자(17), 이재선 관련자(17), 이근응 관련자(8), 신철균 관련자(3), 이필제 관련자(14), 유흥영 관련자(10), 이병연 관련자(3)	110명
불손한 상소	군주비판(5), 군주비판/대원군 옹호(2), 군주비판/반개화(11), 대신비판(1)	19명
기타	오페르트 도굴사건 관련자(3), 대원군 당여 지목자(4), 참언/무격 관련자(4), 지방관 탐학(5), 병인양요(3), 노론-소론시비(6), 천주교인(6)	31명

280) 『承政院日記』 순조 34년 10월 20일에 순조대 마지막 兩司合啓 기사가 수록되어있다. 논핵된 인물은 다음과 같다. 洪啓能, 洪趾海, 李獻遂, 金夏材, 金斗恭, 金斗恒, 連伊, 具明謙, 具以謙, 具善復, 具好石, 張時景, 張時昱, 金樂教, 李家煥, 李承薰, 洪樂敏, 權哲身, 洪國榮, 權裕, 金漢祿, 金龜柱, 金鍾秀, 朴鍾一, 李振采, 鄭友文, 韓光友, 尹致後, 金延壽, 朴永喆, 李肇源, 金基厚, 金基鉉

281) 『承政院日記』 헌종 15년 4월 19일에 헌종대 마지막 兩司合啓 기사가 수록되어있다. 논핵된 인물은 다음과 같다. 洪國榮, 權裕, 金漢祿, 金龜柱, 金鍾秀, 朴鍾一, 李振采, 鄭友文, 韓光友, 尹致後, 金延壽, 愼宜學, 金魯敬, 朴醇壽, 李鍾協, 徐永淳, 孟鶴述, 李準, 李晉錫, 尹永植, 洪稷周, 鄭基元, 申澤, 金·河兩女, 李承憲

282) 『承政院日記』 철종 13년 9월 10일에 철종대 마지막 兩司合啓 기사가 수록되어있다. 논핵된 인물은 위 표 중 入啓日이 '고종 이전'으로 표시된 인물들이다.

283) 고종은 1894년(고종 31) 12월 27일 洪國榮, 權裕, 南鍾三, 洪鳳周, 曹演承, 曹洛承, 申哲均, 張東根, 丁善教, 洪在鶴, 金應龍, 吳潤根, 金應鳳, 蔡東述, 任哲鎬, 李彙靖, 李源進, 李會正, 任應準, 鄭顯德, 趙秉昌, 趙采夏, 趙宇熙, 李載晚, 趙寵熙의 죄명을 삭제하고, 朴泳教, 朴顯陽, 洪晉裕, 洪英植, 金玉均, 李源進, 李會正, 任應準, 鄭顯德, 趙秉昌, 趙采憂, 趙宇熙, 李載晚의 官秩을 회복할 것을 명했다.(『高宗實錄』 31년 12월 27일) 이때 사면된 이들을 보면 모두 연관에 의해 논핵되어오던 사람들이었다. 그리고 김옥균 등 소수 갑신정변 가담자들을 제외하면 일본과는 관계가 없는 이들이 대부분이었기에, 일본의 영향력이 작용한 사면령이었다고는 볼 수 없다. 요컨대 이 30명은 일종의 停啓라고 볼 수 있을 것이다.

총계	160명
----	------

고종대에 추가된 160명 중 110명은 반란 사건 관련자였다. 그중 38명이 갑신정변 관련자, 17명이 임오군란 관련자였다. 임오군란에 직접 가담한 사람 외에 李載先 추대사건과²⁸⁴⁾ 申哲均 반란사건도²⁸⁵⁾ 대원군과 관련된 사건이라고 판단하면, 양사합계에서 반란죄로 논핵한 사람 중 대원군과 관련된 자는 37명이었다. 임오군란에 직접 가담하지 않았더라도 대원군을 지지하여 논핵된 사람들, 대원군 당여로 지목된 사람들도 있었다.²⁸⁶⁾ 즉 고종대 양사합계논핵에 거론된 인물들 중 75명 이상이 갑신개화파나 대원군 당여로서 정변에 관련된 자들이었다. 이것이 고종대 양사합계가 비약적으로 증가한 원인으로 보인다.

반면 고종대의 중요한 사회적 논쟁 주제였던 개화정책과 관련되어 양사

284) 李載先은 흥선대원군의 庶長子로 고종의 배다른 형제였다. 1881년 흥선대원군의 측근이었던 安驥泳, 權鼎鎬, 李哲九 등이 고종을 폐위하고 이재선을 추대할 것을 계획했으나 병사 모집이 여의치 않았으며, 관련자의 밀고로 결국 무산되었다. 황현에 따르면, 이 변란에 대해 대원군이 배후에 있었다는 해석과 민씨척족이 날조한 사건이라는 해석이 있었다고 한다.

285) 경상감사였던 申哲均이 明火賊(밤에 횃불을 켜고 돌아다니는 도적)의 우두머리가 되어, 자신의 식객들을 지시하여 영의정 이최응의 집에 불을 질러 세상을 驚動시켜 (자신과 그 무리들) 인재로 발탁하게 하려 했다는 사건이다. 이재선 사건이 명확히 반란기도였던 반면 신철균 사건은 모호한 점이 많다. 신철균은 대원군의 심복 중 하나였으나, 1873년 11월 민승호 폭사사건 때 배후로 지목되었다. 그리고 『推案及鞫案』에 따르면, 이최응 집에 폭탄을 던진 죄목으로 체포된 장동근이 신철균을 교사범으로 지목하여 이 사건이 성립되었다. 그러나 병마절도사까지 역임한 신철균이 이관일이라는 술사의 말을 믿고 '세상을 놀라게 해서' 다시 관직에 진출하려고 이최응의 집에 폭탄을 던지게 했다는 決案의 내용은 개연성이 떨어진다. 게다가 장동근은 신철균에 대한 진술을 도중에 번복하기까지 했다. 이최응 가택 방화사건을 이용해, 대원군의 심복이자 민승호 폭사사건의 배후로 의심되던 신철균을 제거하려고 한 민씨척족의 기획일 가능성이 높다. 이 사건으로, 일본과의 개항으로 정치적 궁지에 몰렸던 고종이 정국을 반전하는 계기가 만들어졌다.

3/1 추국을 완료하고 신철균 일당은 모반죄로 부대시참. 이에 양사는 가족까지 죽이라고 요청.

286) 임오군란이 일어난 직후인 1882년(고종 19) 6월 22일, 朴遇賢, 孫永老, 黃載顯, 洪時中, 李晚孫, 姜晉奎, 辛燮, 利遠津, 金平默 등에 대해 停啓 조치가 내려진다.(『承政院日記』 고종 19년 6월 22일) 이들 중 박우현과 손영로는 직접적으로 대원군을 옹호하는 상소를 올렸으나, 나머지 사람들은 고종 정권의 개화정책에 반대했을 뿐이었으나 이들도 모두 정계 및 석방조치되었다.

합계에 논핵된 사람은 11명, 西學과 관련된 사람은 6명, 지방관으로서 저지른 탐학과 관련된 이는 5명에 불과했다. 이는 고종대 양사합계가 당대 사회에서 논의되어야만 했던 사안들을 다루는 통로로서 기능한 것이 아니라, 갑신정변이나 임오군란 등 권력층 내부의 갈등에 소비된 측면이 컸음을 말해준다.

한편 양사합계의 추이를 살펴보기 위해 新啓 및 停啓된 수를 포함한 논핵대상 증감내역을 정리한 결과는 다음과 같다.

[표 12] 고종대 兩司合啓 論劾對象 변동 내역

年度	新啓數	新啓 내역	停啓數	停啓 내역	論劾數
1863	22				22
1864	3	불손한 상소(1), 탐학 지방관(2)	7	벽파죄인(3), 종친사칭(2), 역모관련(2)	18
1865			5	벽파죄인(1), 탐학 지방관(3), 불손한 상소(1)	13
1866	5	천주교도(1), 천주교도 관련자(1), 병인양요 책임자(3)			18
1867	1	탐학 지방관			19
1868	4	천주교도	4	병인양요 책임자(3), 탐학 지방관(1)	19
1869			1	천주교도 관련자	18
1870	12	이필제난			30
1871	5	이필제난(1), 오페르트 도굴사건(4)			35
1872	11	지방 변란			46
1873	2	최익현, 대원군 지지			48
1874	1	대원군 지지			49
1875					49
1876	8	조일수교반대(3), 대원군 세력(3), 지방관 학정(2)	1	조일수교반대	56
1877	6	조일수교반대(3), 지방변란(3)	4	지방 반란(3), 지방관 학정(1)	58
1878					58
1879			3	지방관 학정(1), 조일수교반대(1), 최익현	55

1880			2	조일수교반대(1), 지방 반란	53
1881	25	개화반대(8), 이재선 역모(17)			78
1882	15	임오군란 때 정계되었다가 再入 啓된 인물(9), 임오군란 당시 군사 책임자(2), 임오군란 당시 중궁전 장례추진자(2), 개화반대(1), 불손 한 상소(1)	9	대원군 지지(2), 개화반대(7)	84
1883	7	대원군세력	5	역모(1), 지방반란(1), 천주교인 (1), 임오군란 당시 군사책임자(2)	86
1884	13	갑신정변 가담자	13	임오군란 때 정계되었다고 재입계 된 인물(8), 불손한 상소(1), 대원 군 세력(4)	86
1885	9	갑신정변 가담자(8), 임오군란 가 담자(1)			95
1886	15	갑신정변 가담자 및 관련자	1	갑신정변 관련자	109
1887	2	갑신정변 관련자	4	갑신정변 가담자	107
1888			1	갑신정변 관련자	106
1889	6	회니시비 거론자(3), 회니시비 거 론 언관(3)			112
1890	8	도성반란			120
1891	1	영의정 무함	8	지방반란(5), 갑신정변 관련자(2), 회니시비 거론자(1)	113
1892	8	임오군란 가담자			121
1893	2	불손한 상소(2)			123
1894			1	갑신정변 가담자	122

상술한 것처럼 고종 즉위 당시 철종대 양사합계에서 移越된 논핵대상은 22명이었다. 이후 1872년(고종 9)까지 이어진 신정왕후·대원군 집권기에 新啓로 논핵된 사람은 모두 41명이었다. 이들의 면면을 보면 천주교 관련자, 탐학 지방관, 병인양요 책임자, 동학난(이필제 반란) 가담자 및 지방변란 가담자 등이었다. 병인년(1866) 전후에 新啓가 집중되어있는 것은 병인박해와 병인양요와 관련된 것으로 해석할 수 있으며, 그보다 더 주목되는 것은 1870~1872년 사이에 지방에서의 변란으로 입계된 이들이 24명에 달한다는 점이다. 이 啓辭는 지방변란에 대한 관례적인 대응이기에 언관언론으로서 특별히 주목될 점은 없으나, 동일한 성격의 계사가 짧은 시기에 집중되어있다는 것은 언관과 집권세력들이 대원군집권기 마지막에 지방변

란에 대해 위기의식을 느끼고 있었음을 보여준다.

1873년(고종 10)부터 1884년(고종 21)까지 대원군과 고종이 갈등했던 시기에 주목되는 新啓들은 대원군 세력, 이재선 역모 가담자, 임오군란 가담자, 조일수교반대 및 개화반대세력, 갑신정변 가담자 등이었다. 이중 이재선 역모 가담자, 임오군란 가담자는 사실상 대원군 세력이자 反고종세력으로 동일하게 분류할 수 있을 것이다. 그리고 조일수교 및 개화정책을 반대한 세력은 대원군을 지지하지는 않더라도, 고종이 조일수교 및 개화정책을 지지하고 추진한 당사자였기에, 대원군 세력과 유사한 戰線에서 고종의 통치권을 위협한 집단이었다. 이 두 세력에 대한 계사가 가장 많이 올라왔다는 것은, 이 시기 언론이 고종의 통치권을 비호하는 입장에 서있었음을 보여준다. 또한 당시 지방 유생들 다수가 반개화를 지향하고 있었음을 감안할 때, 언론언론과 유생 공론이 명백히 괴리된 모습을 확인할 수 있다.

1885년(고종 22)부터 1894년(고종 31)까지의 기간 동안 양사합계에서 가장 많이 논핵된 이들은 임오군란 및 갑신정변 관련자로서 事後에 거론된 사람들이었다. 이는 변란의 사후처리 성격이 강했으며, 당대 정국에 큰 영향을 주는 논계는 아니었다. 즉 두 차례의 변란이 진압된 이후 고종의 통치권이 상대적으로 안정되었음을 보여준다. 그 외에 특이한 경우로는 1889년 懷尼是非 再論 문제로 논핵된 이들을 들 수 있으며, 이는 지방 유생들과 언론이 당색이라는 점에서는 여전히 공유되는 부분이 있음을 보여준다. 그러나 고종대는 사색봉당이 이미 형해화되고 時僻의 갈등마저 해소하려고 노력하고 있었던 때였다. 더구나 개항 및 개화로 인한 혼란과 논쟁이 이미 격렬하게 일어나고 있었다. 따라서 수백 년 전에 있었던 회니시비를 기반으로 형성된 공론장이 의미있는 논의를 불러일으키기란 어려웠을 것이다.

Ⅲ. 고종대 言官言論의 양상

1. 신정왕후·대원군 집권기(1864~1872) : 赦免令 추진과 연관언론의 위축

이 시기는 고종이 즉위한 직후부터 대원군을 배제하고 통치권을 장악하기 전까지의 10년간에 해당한다. 총 341건의 연관언론이 올려졌으며, 이 중 326건이 탄핵언론이었고 15건이 시무언론이었다. 다음은 연도별로 올려진 언론 중 계사를 제외한 나머지 언론의 개략을 정리한 것이다.

[표 13] 1864~1872년 연관언론 내용 개략

연도	논핵 내용	시무 내용
1863	·宗親 李世輔 방축향리 명령 취소	
1864	·불손한 상소를 올린 金鎭衡 처벌 ·지방관으로서 탐학을 저지른 沈履澤·沈宜冕 처벌 ·지방관으로서 탐학한 金始淵을 멋대로 정계한 대간들 처벌 ·사면령 취소 ·사면령에 반대한 유생들 처벌	·관서지역 차별 철폐
1865	·사면령 취소	
1866	·서학죄인 처벌 ·병인양요 방어책임자 처벌	
1867	·탐관 李鳳周 처벌	
1868	·병인양요 방어책임자 사면 반대 ·서학죄인 처벌 ·최익현 처벌 ·아침만 하고 직언을 하지 않는 간관 처벌(최익현)	·토목공사 정지, 원납전 철폐, 당백전 혁파, 門稅 징수 금지 등.(최익현) ·언론은 열려있으나 군주가 간언을 실행하지 않음.(최익현)
1869	·서학죄인 처벌	·토목공사 중지, 성학에 힘쓸 것.
1870	·이필제의 난 가담자 처벌	
1871	·이필제의 난 가담자 처벌	·箕子의 廟號를 선대 왕릉의 규례대로 높일 것
1872	·어가를 제대로 호위하지 못한 관원 처벌 ·지방 변란 가담자 처벌	

	·지방에 있는 언관들이 원납전 징수에 관여하면서 토색과 폭력을 자행하고 있음을 논핵	
--	--	--

※밑줄 친 부분은 原任言官의 언론 내용이다.

신정왕후는 1864년(고종 1) 6월 15일 고종의 생일을 맞아 사면령을 반포했다.²⁸⁷⁾ 이에 근거해 7월 10일 의금부가 사면령 문안 초안을 올렸다.²⁸⁸⁾ 이 사면령은 그 규모도 무척 컸지만 고종이 즉위한 뒤 처음으로 내려진 것이기에 당시 집권세력의 정치적 의도를 분석하기 위해서 검토해야 할 기록이지만 지금까지 주목된 바가 없었다.

이날 사면된 인원은 총 344명이었다. 그중 주목되는 것은 신정왕후가 직접 사면을 지시한 사람들 중 죄명을 삭제하고(罪名爰周) 관작을 회복하도록(復官爵) 명을 받은 50명이었다. 관작회복만 하교한 사람은 韓孝純, 洪啟禧, 金陽澤, 金鍾秀, 金鍾厚, 沈煥之, 金達淳, 金漢祿, 鄭日煥, 金觀柱였다. 죄명을 삭제하도록 지시한 사람은 李一和, 李峻培, 金壽賢, 趙獻鎭, 趙純鎭, 趙方鎭, 李勛濟, 俞漢敬, 金斗恭, 金斗默, 沈鏊, 李在倫, 宋國仁, 沈魯賢, 鄭在民, 朴東稷, 任燁, 申鼎朝, 韓鼎鎭, 申綱, 黃允中, 申宜柱, 申季亮, 李奎汝, 黃汝玉, 廉宗秀, 李安默, 李勉信이었다. 죄명을 삭제하고 관작을 회복하도록 하교한 사람은 朴燁, 柳孝立, 吳挺昌, 趙載翰, 李德師, 崔載興, 柳成模, 朴相老, 韓後翼, 洪量海, 李東馨, 愼宜學이었다. 이들을 그 죄목별로 간략히 분류하면 다음과 같다.

(1)光海君代 北人으로 활동했다가 탄핵된 인물들(3명) : 한효순, 박엽, 유효립,

287) 『高宗實錄』 1년 6월 15일.

288) 『承政院日記』 고종 1년 7월 10일. 실제 사면안의 내용은 7월 11일자 승정원일기에 기록되어있다. 이날 총 344명이 사면되었다. 사면안은 신정왕후가 직접 전교한 사면안과 의금부 啓辭에 따른 사면안으로 나뉜다. 신정왕후가 직접 전교한 사람 중 徒配罪人으로서 석방된 사람이 19명, 죄명을 삭제하고 관작을 회복한 사람이 22명, 죄명을 삭제한 사람이 28명, 蕩滌된 文官이 25명이고 武官이 7명이었다. 의정부 계사에 따라 사면이 결정된 사람 중 죄명을 삭제한 사람은 102명, 유배 중 사망했기에 죄명을 삭제한 사람이 94명, 종친으로 죄명을 삭제한 사람이 47명이었다.

(2)肅宗代 南人으로 활동했다가 탄핵된 인물들(1명) : 오정창

(3)英·正·純祖代 僻派로 활동했다가 탄핵된 인물들(19명) : 홍계희, 김양택, 김종수, 김종후, 심환지, 김달순, 김한록, 정일환, 김관주, 한후익, 홍양해, 이동형, 신의학, 김두공, 김두묵, 심혁, 심노현, 정재민, 이안묵

(4)정조 즉위 직후 壬午年 思悼世子 사건에 참여한 죄인들을 토벌할 것을 주장했다가 역으로 탄핵된 인물들(11명) : 조재한, 이덕사, 최재흥, 박상로, 이일화, 이준배, 조헌진, 조순진, 조방진, 이훈제, 유한경

(5)기타(15명) : 김수현(세자궁 내시로서 사도세자 사건에 관여), 이재운(미상), 송국인(순조대 掛榜함), 박동직(순조대 불손한 내용을 투서함), 임엽(미상), 신정조(유생으로서 불손한 통문을 돌림), 한정진(신정조와 동일), 신강(聯疏를 빙자하여 통문을 내어 불손한 계책을 꾸밈), 황윤중(신강과 동일), 신의주(미상), 신계량(讒言으로 반란을 일으키려한 사건에 연루됨), 이규여(신계량과 동일), 황여옥(신계량과 동일), 염종수(족보를 속여 철종의 외숙을 사칭함), 이면실(미상)

이들 중 남인 혹은 북인 계열로서 逆案에 남아있었던 사람은 4명이었던 반면, 영조대에서 순조대까지 노론 벽파라는 이유로 탄핵되었던 사람은 19명이었다. 그리고 정조 즉위직후 사도세자 사건을 다시 거론하며 벽파를 역공하려고 하다가 정조에 의해 ‘선왕의 大義理(壬午義理)를 거스른 죄인’으로 지목되어 탄핵된 사람이 11명이었다.

그동안 학계의 정설은 대원군 정권이 안동김씨를 중심으로 한 노론세력을 견제하기 위해 璿派, 南人, 少論을 중용했다는 것이었다.²⁸⁹⁾ 그러나 고종 즉위 초기의 사면령이 時派·僻派 간의 의리논쟁에 집중하고 있다는 점은 고종대 당시 四色 외에 時僻의 기준도 중요하게 작동하고 있음을 알 수 있다.

그리고 이중 김한록, 김종수, 신의학, 이명혁, 염종수, 염희영, 이하전이 1864년(고종 1) 7월 18일에, 김구주, 김시연이 1865년(고종 2) 1월 7일에 양사합계에서 정계된다. 이중 주목되는 이들은 김한록, 김구주, 김종수, 신

289) 이에 대해서는 다음의 연구들을 참조. 김병우, 2006, 『대원군의 통치정책』, 해안 345~380쪽 ; 김성혜, 2013, 『재위 전기 고종의 통치활동』, 선인, 2장 3절

의학이었다. 김한록은 영조의 계비인 貞純王后의 從叔이자 僻派의 중심으로서 思悼世子の 죽음에 관여했고 사도세자의 장인이자 時派의 핵심인물인 洪鳳漢 및 世孫이었던 정조와 정치적으로 적대했다는 죄로, 사후였던 1806년(순조 6) 5월 13일 관작이 추탈되고 양사합계에서 논핵되기 시작했다.²⁹⁰⁾ 김구주는 정순왕후의 오빠로서 김한록과 함께 벽파의 중심으로 활동했으며 역시 그 사후인 1806년 6월 15일에 양사합계에 포함되었다.²⁹¹⁾ 김종수는 앞의 두 인물과는 달리 정조와의 관계가 돈독했기에 정조대에 중용되었으나 사후인 순조대에 벽파의 배후라고 논핵을 당하여 1807년(순조 7) 7월 29일 三司審察에, 11월 5일 양사합계에 포함되었다.²⁹²⁾ 신의학은 1829년(순조 29) 11월 17일 정조의 五晦筵敎를 잘 음미하고 闡揚할 방도를 생각해야 한다고 상소를 올렸다가 결국 賜死되었고,²⁹³⁾ 12월 1일 양사합계에서 논핵되기 시작했다.²⁹⁴⁾

이 4명의 추탈 및 사사, 그리고 審察論劾은 순조대 이후 벌어진 시파·벽파 사이의 충돌이 시파의 승리로 끝나면서 벌어진 정치보복이었다. 당시 시파의 중심에 있던 인물이 안동김씨의 수장이었던 金祖淳이었기에, 시파의 의리란 곧 세도정치기 동안 안동김씨 세력에 의해 유지되어온 강력한 정치논리였다. 실제로 위에 거론한 김한록 등은 순조대에 양사합계에 논핵된 이래 짧게는 40년, 길게는 60년 동안 계속 정계되지 않고 이어져왔다. 그런데 고종이 즉위한 뒤 1~2년 만에 모두 정계된 것이다.

7월 10일 사면령을 위한 의금부의 草案이 제출되었을 때 이에 가장 먼

290) 『承政院日記』 순조 6년 5월 13일.

291) 『承政院日記』 순조 6년 6월 15일.

292) 『承政院日記』 순조 7년 7월 29일 ; 11월 5일.

293) 신의학의 주장은 五晦筵敎를 둘러싸고 순조 즉위 초 벌어진 時僻 간의 의리논쟁이 시파의 승리로 귀결되고 벽파에 대한 탄핵이 지속된 것에 대한 비판으로 보인다. 즉 오회연교를 일방적으로 시파에게만 유리한 방식으로 해석해서는 안된다는 것이다. 오회연교의 의미 및 정조 사후 諸勢力들이 오회연교의 의리론을 해석·이용하는 양상에 대해서는 최성환, 2009, 『정조대 탕평정국의 군신의리 연구』, 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 4장 3절 참조.

294) 『承政院日記』 순조 29년 12월 1일.

저 반발한 집단은 초안을 고종에게 올린 승정원이었다. 이날 승정원은 두 번이나 연이어 사면령에 반대했으나, 신정왕후의 垂簾聽政을 받고 있던 고종은 이를 묵살하고 사면령의 추진을 강행할 것을 전교했다.²⁹⁵⁾ 한편 이날 양사는 합계를, 홍문관은 차자를 올려 역시 사면에 반대했다. 7월 11일에는 연관과 승정원 외에 領中樞府事 鄭元容을 비롯한 時原任大臣들이 사면 반대에 참여했으며²⁹⁶⁾ 12일에는 사면조치를 실제 집행해야 하는 判義禁府事 李宜翼을 포함한 의금부 당상관들도 반대상소를 올렸다.²⁹⁷⁾

그러나 이러한 반대언론들은 13일까지만 이어지고 모두 종결되었다. 연관들만 14일까지 반대언론을 올렸으나 이날 삼사관원이 모두 체차되어 더 이상의 언론이 불가능해졌다. 결국 7월 18일 새로 임명된 연관들에 의해 兩司合啓에서 사면 대상 인물들이 정계되었다. 같은 날 의금부도 사면령에 포함된 죄인들의 죄명을 삭제했다.²⁹⁸⁾

그런데 정계한 당일인 7월 18일, 지방 유생 洪在範, 申榕, 兪進源, 尹憲求, 李雲夏 등이 상소를 올려 신정왕후의 사면령을 반대하는 일이 일어났다.²⁹⁹⁾ 이들은 상소를 통해, 韓孝純, 睦來善, 李鳳徵의 관작을 회복시키고 죄를 탕척하라는 명을 철회할 것과, 李玄逸의 관작을 다시 삭탈하고, 李相聖의 죄를 바로 잡고, 이들과 관련된 書院들을 철폐하고 소속 유생들을 처벌할 것을 요청했다. 이 상소를 올린 유생들의 배경은 명확하게 알 수 없다. 다만 이들이 논핵한 인물들이 광해군대에 복인으로 활동했던 한효순 외에는 모두 숙종대에 남인으로 활동했다가 서인에 의해 탄핵된 인물들이었다는 점에서, 上疏人들의 성향을 추측할 수 있다.

이 상소에 대해 신정왕후는 신속하게 대응하여, 상소를 올린 유생들을 엄히 처벌해야 하겠지만만 주상의 탄신일이 가까워오고 있으니 처벌의 시행은 잠시 보류하도록 지시했다. 그리고 사면령의 거행이 지체되고 있음을

295) 『承政院日記』 고종 1년 7월 10일.

296) 『承政院日記』 고종 1년 7월 11일.

297) 『承政院日記』 고종 1년 7월 12일.

298) 『承政院日記』 고종 1년 7월 18일.

299) 『承政院日記』 고종 1년 7월 18일.

질책하며, 집행하는 날까지 스스로 식사를 하지 않을 것이라고 전교했다. 이에 고종은 신정왕후와 함께 자신도 식사를 하지 않을 것을 선언하는 한편 사면령의 거행을 지체한 승지는 戴罪한 채로 거행하도록 지시했다.³⁰⁰⁾

신정왕후와 고종이 이토록 강경하게 사면령의 거행을 명령하자, 다음날인 19일 사간원 獻納 金永默이 상소를 올려 이 유생들을 유배할 것을 요청했다. 김영묵은 상소를 통해 ‘대간들이 차자를 세 번 올리고서 그치고 대각에서 논의가 얼마 있다가 곧바로 정지된 것은... 신하의 분수에 있어서 당연한 것’이라고 대간의 정계에 대해 해명했다.³⁰¹⁾ 즉 사면령 철회 요청은 애초에 받아들여질 수 없는 것이었음을 대간의 일원이 스스로 인정하고 있는 것이다. 김영묵의 상소는 승인되었으며, 20일 고종은 홍재범 등의 찬배를 거행하지 않음을 질책하면서 처벌을 재촉했다. 그리고 25일에 신정왕후가 개입하여 주상의 탄신일을 기념하는 의미로 홍재범 등을 석방하라고 명령하면서 이 논란은 종결되었다.

상기의 과정을 통해서 알 수 있듯이 신정왕후는 강력한 의지를 갖고 이 사면령을 추진했다. 이는 노론시파인 안동김씨세력이 만들어온 기존의 당파질서를 약화시키고, 노론 청류에 가까웠던 풍양조씨세력 및 종친세력을 중심으로 새로운 권력구도를 만들기 위한 시도로 해석된다. 언관들과 주요 관원들은 이 사면령에 반대했으나, 그 언론을 강력하게 지속하지는 못했다. 이는 신정왕후와 대원군을 중심으로 한 집권세력이 그만큼 강력한 정치력으로 발휘하고 있었다는 뜻이다.

그러나 당시 언관들이 집권세력에게 적극적으로 협조한 것으로 보이지도 않는다. 고종과 신정왕후가 홍재범을 강하게 질책했을 때에, 이에 동조한 언관은 김영묵 하나였다. 언관 뿐만 아니라 다른 관원들 중에서도 홍재범 비판에 동조한 사람은 없었다. 게다가 김영묵은 차자나 계사같은 공식

300) 上同.

301) 『承政院日記』 고종 1년 7월 19일. … 噫 今番大需 非以諸罪人之皆可宥也。舊染者之皆可新也。特以我慈聖殿下 導迎祥和 欲其歸福於聖躬 前後諺教 諄複懇摯 凡我東爲臣子者 孰敢不仰體慈念 竭蹶奉承 所以台司之筭 至三而仍止 臺閣之論 未幾而旋停者 可見秉彝之同得 臣分之當然也 …

적인 형식이 아닌 개인언론의 성격이 강한 장소로 홍재범을 논핵했다. 승정원일기에 따르면 김영목은, 연이은 사면령 반대로 언관들이 7월 15일 체차된 뒤 새로 헌납에 임명된 인물이었다. 이때 새로 임명된 언관들은 18일 양사합계와 사간원단계를 한 차례 실시하고는 계속 출사하지 않았으며 김영목도 마찬가지였다. 김영목이 7월 19일, 홍재범을 비판하고 대간의 정계조치를 변호하는 언론을 개인 장소로 올린 것은, 그 또한 출사를 거부하고 있던 상태였기 때문으로 보인다. 마찬가지로 출사를 거부하고 있던 다른 언관들이 김영목의 언론에 동조하지 않은 것은 홍재범에 대한 비판적인 시각이 언관들 사이에서 별로 공유되지 않았으며, 바꿔 말하면 신정왕후의 사면령에 대해 여전히 동의하지 않는 분위기가 컸음을 시사한다.

1865년(고종 2) 1월 2일에는 金龜柱의 죄명을 지우고 관직을 회복하라는 지시와, 金始淵의 방축향리 지시가 내려졌다. 영조대 벽파의 거두이자 정순왕후의 오빠였던 김구주에 대한 사면령은, 1864년의 사면령과 같은 맥락으로 時僻의 의리논쟁에 직접 개입하려는 시도였다. 실제로 정조대 이후 김구주에 대한 사면이나 정계에 관한 논의조차 시행된 적이 없었으나, 김구주에 대한 사면전교가 1월 2일 내려진 뒤 4일 뒤인 1월 6일까지만 언관들의 반대차자가 올라왔으며 1월 7일에 김귀주는 양사합계에서 정계되었다.³⁰²⁾ 승정원과 중추부 등 근시직 및 고위당상관들도 마찬가지로 1~2회 반대언론을 올렸을 뿐 더 이상 반대를 하지 않았다.

1865년 10월 15일에는 심의면, 심이택, 김진형 등 양사합계에 거론된 인물들 외에, 1762년(영조 38) 壬午禍變 때 사도세자의 죽음에 관여했다는 이유로 정조대 追奪된 金相魯의 官爵을 회복시키라는 지시를 내렸다. 언관들과 기타 관원들은 이에 대해서도 10월 18일까지만 반대차자를 올렸

302) 『承政院日記』 고종 2년 1월 2~6일. 김귀주의 사면에 반대한 兩司聯劄에 고종은 ‘금년은 다른 해와 달라서 자전의 마음에 감회가 일어나 이처럼 특교가 내린 것이다. 조정 에 있는 신하들로서 누군들 우러러 본받지 않으랴’라고 대답했다. 1865년은 貞純王后가 사망한지 1回甲이 되는 해로, 이를 기념하여 1월 12일에 元陵에서 酌獻禮를 집행하도록 지시하기도 했다.(『承政院日記』 고종 2년 1월 1일) 그러나 정순왕후의 또 다른 인척인 김한록이 한 해 전에 사면되었으며, 그때 벽파들이 대거 함께 사면되었던 것을 감안하면 김귀주의 사면 이유로 정순왕후 사망 1회갑을 제시한 것은 구실에 불과하다고 본다.

을 뿐이었다. 이처럼 고종 즉위 후 1865년까지 집권세력은 사면령을 통해 時僻義理에 직접 관여하고자 했으며, 언관들은 이에 대해서 별다른 저항을 보이지 않았다.

그러나 1896년 사면령 때와 마찬가지로, 1865년 발표된 일련의 사면령에 대한 언관들의 대응은 소극적인 반대 정도로 평가할 수 있겠다. 상술한 것처럼 1864년 7월의 사면령을 비판한 유생들의 상소를 언관이 규탄했으나, 이는 언관들의 공식 합계나 차자가 아니라 언관 중 한 명의 상소에 그쳤을 뿐이었다. 게다가 사면령에 따라 양사합계에서 해당 인물들에 대해 정계한 이후에는 1865년 1월 2일 김귀주에 대한 사면령이 추가로 나오기 전까지 언관언론은 단 한 건만 올려졌을 뿐이었다.³⁰³⁾ 김귀주 사면을 반대하는 언론이 종결되고 정계가 시행된 뒤에는 역시 김상로를 사면하라는 전교가 내려지기 전까지 언관언론은 단 한 건만 올려졌다.³⁰⁴⁾ 또한 10월 18일 김상로 사면을 반대하는 언론이 마지막으로 실시된 다음에는, 1866년(고종 3) 1월 21일 西學罪人 南鍾三, 洪鳳周에 대한 論劾啓辭를 올리기 전까지 언관언론이 전혀 없었다. 이처럼 언관들은 고종즉위 직후 발표된 일련의 사면령에 대해서 형식적인 거부만을 하고 곧 停啓나 언론중단으로써 협조하는 모습을 보였지만, 대신 出仕 자체를 거부함으로써 저항했던 것이다. 1865년의 언관언론이 급격히 줄어든 것은 이러한 상황을 반영한 것으로 보인다.

한편 고종 즉위 직후 민감한 정치적 쟁점 중 하나는 고종의 繼統 문제였다. 고종으로 하여금 철종이 아닌 익종의 대를 잇게 한 것은 哲仁王后가 아닌 神貞王后가 垂簾聽政을 하도록 하기 위함이었다. 이는 철종을 憲

303) 유일한 한 건은 1864년 8월 14일 正言 金之有가 체차해줄 것을 요청하면서, 자신이 살고 있는 德源府에서 무고한 이에게 폭력을 자행한 덕원부사 李敷鼎을 징토한 건이었다. 정식의 언관언론이라기보다는 사직상소를 핑계로 한 민원의 성격이 더 강했다.

304) 5월 27일 掌令 愼在寬이 성학에 힘쓸 것, 재용을 절약할 것, 수령을 신중하게 임명하고 암행어사를 자주 보낼 것, 무속을 금지할 것을 요청한 시무상소였다. 고종은 전반적인 내용에 동의하면서도 ‘糾憲의 자리에 있어서 족히 아래에서 금할 수 있을 텐데 왜 상소를 올리고 있는가?’라고 답했다. 당시 언관들이 활동이 중지된 상황에서 상소만 올리는 행태를 비판한 것이다.

宗이 아닌 純祖의 대를 잇게 하여 헌종의 계비인 孝定王后 洪氏가 아닌 純元王后 金氏의 수렴청정을 받게 한 것과 같은 방식이었다. 그런데 1865년 三司畧啓를 보면 金鎭衡에 대한 논핵이 눈에 띈다. 김진형은 1850년(철종 1) 급제하여 홍문관 관원으로 임용되어 이조판서 徐箕淳을 탄핵했다가 역으로 공격을 당하여 咸境道 明川府로 유배되었으며, 방면된 이후에는 弘文館 및 承政院에 주로 재직했다. 고종 즉위 후인 1864년(고종 1) 1월 27일에는 行護軍 자격으로 상소를 올려 官員들의 부정부패와 사치하는 풍조로 인해 백성들의 삶이 어려워지고 민란이 빈발하고 있음을 지적했다.³⁰⁵⁾ 그런데 상소 중 ‘翼宗의 대가 끊어질 뻔하다가 다시 이어짐에 하늘이 마음속으로 기뻐하고, 太母께서 人倫의 계통을 바르게 정하심에 여러 사람들의 의심이 환하게 풀렸습니다. 그리고 귀신과 사람들이 오랫동안 답답해하던 마음이(神人之積鬱) 비로소 풀려 조정과 백성들이 모두 다 기뻐하고 있습니다’라는 내용이 문제가 되어 언관뿐만 아니라 承政院, 義禁府, 時原任大臣들의 탄핵을 받게 되었다.

김진형의 상소 중 ‘사람들의 의심’, ‘귀신과 사람들의 답답한 마음’이라는 표현은 신정왕후 수렴청정의 정당성을 공격하는 뜻으로 해석될 여지가 있었다. 신정왕후는 상소가 올라온 당일 김진형을 귀양보내도록 조치했으며,³⁰⁶⁾ 관료 전반의 탄핵도 당일부터 시작되었다. 兩司는 1월 29일부터 畧啓를 시작하여 1865년(고종 2) 10월 18일 정계할 때까지 논핵했다. 三司畧啓는 2월 1일부터 시작되어 총 4회 지속되었다. 군주의 계통과 관련된 논란은 왕조 사회에서는 가장 중요한 문제 중 하나였으며, 즉위 당시

305) 『承政院日記』 고종 1년 1월 27일. 副護軍金鎭衡疏曰 伏以臣本疎踪 晚叨科第 圖藉先床 歷揚清要 既乏尺寸之能 又蔑絲毫之報 揆分退伏 已六年于茲矣 臣民無祿 遽遭弓劍之痛 朝晡屢過 已備梓宮之儀 攀號靡逮 慟冤罔極 而何幸皇天祖宗 默佑陰隲 瑞運橫庚 元祀回甲 列聖垂統 神孫嗣服 翼考 繼既絕之序 天心悅豫 太母 正大倫之統 群疑渙釋 神人之積鬱始伸 朝野之欣忭惟同 丕哉文顯武承 自是天經地緯 實我東億萬年無疆之休 今於一元之初 凡爲臣僚者 孰不欲殫誠竭慮 以圖報效之萬一 而論奏之際 猶恐其觸事生疣 祇事糊塗 捫過未敢 直截說去 殊非對揚之道 …

306) 『承政院日記』 고종 1년 1월 27일. 大王大妃殿 傳于李鍾淳曰 金鎭衡之疏 滿紙張皇 何其畫出時弊也 況其神人之積鬱始伸云者 此何語也 挾雜無狀之跡 極爲可駭 施以竄配之典

고종 및 집권세력들 또한 이 문제로부터 자유롭지 못했음을 알 수 있다.

또한 이와 비슷한 시기에 심이택·심의면·김시연도 사면·정계되었다. 이들은 모두 고종 즉위 후 탄핵되어 삼司승啓에 거론된 인물들이다. 이들에 대한 공식적인 논핵 이유는 ‘지방관으로서 저지른 탐학행위’였다. 철종대 三政의 紊亂과 그로 인한 民亂의 빈발은 당대 권력층에게도 심각한 문제로 인식되었다.³⁰⁷⁾ 고종의 즉위 후 신정왕후 및 대원군을 비롯한 집권세력들은 마연한 지방관의 부정부패를 해결해야 한다고 인식하고 있었다. 부패한 지방관 및 이와 연계하여 백성들을 탐학한 토호세력을 징치하는 것은 대원군이 강화한 宗親府가 제일 먼저 착수한 정책이기도 했다.³⁰⁸⁾ 이러한 정책은 위 세 명에 대한 삼사의 승啓論劾의 배경이 되었을 것이나,³⁰⁹⁾ 논핵된 지 1년도 채 지나지 않아 사면과 정계가 결정되었다는 점에서 지방관의 탐학을 근절하는 정책적 의지에 한계가 있었음을 알 수 있다.

‘사면령 정국’을 거친 이후 1866년에 언론언론이 급격히 증가한 것은 [그림 1]을 통해서 확인된다. 이러한 증가는 丙寅洋擾와 丙寅迫害라는, 당대 사회에서 ‘언론을 하지 않을 수 없는’ 사건이 연이어 발생했기 때문이었다. 특히 삼司승啓에는 병인양요와 관련하여 이인기·이용희·이공렴에 대한 논핵이 포함되어있다. 병인양요 당시 군사방비에 실패한 지휘관에 대한 책임추궁이었다. 병인양요는 군사적으로는 조선의 패배였으나 결과적으로는 프랑스 군대를 후퇴시켰다는 점에서 조선의 승리로 선전된 사건이었다.

307) 임혜련, 2013, 「철종대 정국과 권력집중 양상-임술민란 배경과 관련하여」, 『임술민란과 19세기 동아시아 민중운동』, 성균관대학교출판부, 261~163쪽.

308) 김병우, 2006, 『대원군의 통치정책』, 혜안, 244~246쪽.

309) 한편 이들에 대한 논핵은 지방관의 탐학을 근절한다는 정책적인 목적 외에 고종즉위 초 집권세력의 정치적인 의도와도 관련이 있었던 것으로 보인다. 심의면은 1842년(헌종 8)에 급제하여 홍문관 관직을 거친 뒤 철종 즉위 후 승정원 승지 및 이조참판, 형조판서 등 요직에 진출한 인물로서 안동김씨 집권세력과 밀접한 관계가 있었다. 《梅泉野錄》의 저자인 黃玹에 따르면, 이하응이 흥선군이었던 시절 심의면이 이하응을 멸시했으며, 1864년 심의면이 아들 심이택과 함께 탄핵을 받은 것은 이하응의 보복이었다고 한다. 《梅泉野錄》의 사료적인 성격을 감안해야겠지만, 당대 사람들이 심의면이 흥선대원군과 서로 대립하는 관계였다고 인식했음은 확인할 수 있다.

그만큼 전투의 패배에 대한 책임소재를 분명히 해야 할 필요성이 있었으며, 그것이 위 3인에 대한 논핵으로 이어졌을 것이다.

그러나 언관언론 수의 증가에도 불구하고 그 다루는 내용에는 한계가 있었다.³¹⁰⁾ 이후 1872년까지 언관언론들은 南鍾三, 趙喆增, 趙裕善 등 邪學罪人 들에 대한 논핵,³¹¹⁾ 李弼濟, 吳潤根, 柳興榮 등 지방에서 변란을 일으킨 무리들에 대한 논핵 등에 집중되었을 뿐이다.³¹²⁾ 고종이 즉위한 직후인 신정왕후·대원군 집권기에 서원 철폐, 경복궁 중건, 호포세 신설 등 여러 가지 강력한 개혁정책이 추진되었음을 감안할 때, 이러한 주제들에 관한 양사의 언론이 없었다는 것은 신정왕후·대원군 세력의 국정 장악력이 강했음을 의미한다. 이는 곧 언관들의 언론을 위축시키는 결과를 가져왔다. 실제로 1872년(고종 9) 8월 3일 이후부터 1873년 10월 27일 최익현이 상소를 올려 논란을 일으키기 전까지 《승정원일기》에는 더 이상 언관언론이 보이지 않는다. 정말 이 시기에 한 건의 언관언론도 올려지지 않았는지는 확인할 수 없으나 최소한 의미있는 언론은 없었다고 판단할 수 있을 듯하다.

이러한 분위기 속에서 1868년 최익현이 올린 상소는 반대사례로서 주목된다. 그는 1868년 9월 1일 司憲府 掌令에 임명되었으나³¹³⁾ 임명 당시 지방에 있는 상태였으며 임명 소식을 들어도 출사하지 않았다.³¹⁴⁾ 그리고

310) 병인양요 당시 訓練都監軍을 중심으로 한 조선군에는 砲手가 부족하여, 주요 전투를 民間砲軍에게 의지할 수밖에 없었다. 즉 전술적 패배의 원인은 조선군의 전군대성 그 자체였던 것이다. 실제로 전투 이후 흥선대원군은 병인양요 이후 鄉砲軍을 양성하여 군비를 강화하고자 했다.(이에 관해서는 연갑수, 1996, 「병인양요와 흥선대원군 정권의 대응 - 『巡撫營膳錄』을 중심으로」, 『군사』33, 213~214쪽 참조) 그러나 언관들이 三司舍長까지 동원하여 올린 언론은 군대 지휘관 및 지방관을 논핵한 것뿐이었다. 또한 병인박해에 관해서도, 천주교가 확산된 원인에 대한 논의 없이 흥선대원군에게 영국·프랑스를 이용해 러시아를 견제할 것을 제안한 이들을 논핵하는 것에 그쳤다. 이는 고종대 언관언론이, 소위 西勢東漸의 시기에 의미있는 대응을 하지 못했음을 보여준다.

311) 합계를 제외하고 劄子 및 上疏만을 계산했을 때 邪學罪人들에 대한 언관언론은 1868년부터 1869년까지 총 19회 올려졌다.

312) 역시 劄子 및 上疏만을 계산했을 때 이들에 대한 언관언론은 총 24회 올려졌다.

313) 『承政院日記』 고종 5년 9월 1일.

314) 『承政院日記』에 따르면, 최익현은 상소를 올린 10월 10일도 계속 지방에 있었다.

10월 10일 상소를 올려 체차를 요청하면서 (1)토목공사를 정지할 것, (2)願納錢을 혁파할 것, (3)當百錢을 혁파할 것, (4)門稅받는 것을 금지할 것을 주장했다.³¹⁵⁾ 경복궁의 중건과 이를 위한 增稅 및 화폐 발행은 당대 사회에서도 논란이 많은 정책이었다. 그러나 흥선대원군이 직접 추진한 정책이었기에 上疏나 筭子 등 공식인 언론으로는 논의된 바가 없었던 차에, 최익현이 언관으로 임명된 상태에서 정면으로 이를 거론한 것이다. 이에 대해 고종은 최익현의 주장을 ‘나라를 사랑하고 임금을 걱정하는 정성에서 나온 것(實出於愛國憂君之誠)’이라고 평가했으나, 토목공사는 事勢가 부득이하며 門稅는 옛날에도 例가 있다고 반박하면서, 사직하지 말고 직임을 살피라고 요구했다.

최익현의 상소는 큰 논란을 일으킬만한 내용이었지만 상소가 알려진 뒤에도 한 동안 별다른 반응이 확인되지 않는다. 그리고 10월 14일에 가서야 司諫 權鍾祿이 체차를 요청하는 상소를 올렸는데, 여기서 권종록은 최익현을 ‘前掌令’이라고 지칭하면서,³¹⁶⁾ 그의 스승인 李恒老가 宮役의 정지를 요청한 것을 최익현도 답습하고 있다고 비난했다. 그리고 최익현에게 竄配의 벌을 실시해야 한다고 주장했다. 이에 대해 고종은 최익현은 시골 사람이고 이미 譴削의 처벌을 실시했으니 더 분란을 일으키지 말라고 권고했다.³¹⁷⁾ 그리고 10월 18일 최익현을 敦寧府 都正에 임명하고 通政大夫로 加資하여 최익현에 대한 지지를 표명했다. 그러나 최익현은 10월 25일

315) 『承政院日記』 고종 5년 10월 10일. 掌令崔益鉉疏略曰 … 其一曰, 停土木之役 … 其二曰 罷聚斂之政 … 其三曰 革當百之錢 … 其四曰 禁門稅之捧 … 省疏具悉 四條陳勉 實出於愛國憂君之誠 甚庸嘉尙 而土木之役 勢不得已而然也 收斂門稅 古有其例而然矣 爾其勿辭察職

316) 공식기록에는 최익현이 10월 10일 상소로 처벌을 받았다는 기록이 없다. 그러나 권종록의 상소와 그에 대한 고종의 비답을 볼 때 최익현은 10일에서 14일 사이에 견삭 처벌을 받은 것으로 보인다.

317) 『承政院日記』 고종 5년 10월 14일. 司諫權鍾祿疏略曰 … 日者前掌令崔益鉉之疏 何爲而至也 其所爲言 凡四條矣 工役幾至告竣 錢政今既歸正 則始乃張皇其言 有若呼吸較急然 已是不滿一笑 而至於門稅一款 有國通行之規也 言之之豈無其辭 必曰乞憐殘氓云者 何其無憚乃爾也 年前李恒老之請停宮役 可謂不量之甚 而亦釣名沽譽之計也 益鉉以其門徒 傳襲既久 自不覺和盤托出 … 臣謂崔益鉉 亟施竄配之典 斷不可已也 省疏具悉 今何必推究 而至於遣辭之妄率 誠有其然處 然而鄉閭所致 何足深責 施以譴削之典 若或因此而轉致紛紜 則實非予意攸在也 爾其勿辭察職.

재차 상소를 올려 직분도 체차해줄 것을 요청하면서, 자신의 스승 이항로를 비난한 언관들을 비판했으며 나아가 고종에게도 간쟁을 받아들이는 아량은 있으나 시행하는 진실은 없다고 우회적으로 비판했다.³¹⁸⁾ 이에 대해 고종은 ‘그대의 말은 절실했으나 다만 꾸짖는 말이 무엇하여(向者可言之切實 而特因遣辭之如何)’ 언관의 논핵이 있었을 뿐이라고 위로하면서 그 간언은 자신의 뜻에 맞다고 지지했다. 그리고 돈녕부 도정직은 전례에 따라 체차한다고 답했다. 그리고 이후 최익현을 둘러싼 논쟁은, 1873년(고종 10) 그가 재차 대원군을 비판하는 상소를 올리기 전까지는 일어나지 않았다.

이상의 최익현과 관련된 논쟁을 통해서 몇 가지를 확인할 수 있다. 우선 최익현의 언사는 이후 1873년(고종 10) 고종이 친정을 선포하게 되는 당시의 상소 못지않게 과격했으며 흥선대원군의 정책을 직접적으로 공격하고 있었다. 고종은 이 시기부터 최익현의 주장에 대해 호의적이었으나, 1873년 때처럼 이를 이용해서 흥선대원군이나 언관들을 공격하지는 않았다. 언관들도 권종록의 상소 외에는 별다른 대응이 없었다. 당대 가장 정치적 이슈였음에도 언관들의 반응이 없었다는 현실이 당시 언관언론의 상황을 보여준다.

이항로는 당시 보수 노론 중에서는 저명한 학자였던 데다가 柳榮五를 통해 풍양 조씨와도 인맥이 있었기에,³¹⁹⁾ 고종의 무마를 통해 사안이 정리되면서 더 이상의 정치적인 갈등은 없었던 것으로 보인다. 그러나 정국의 변화나 고종의 태도 변화에 따라서 갈등이 재발될 여지는 여전히 남아있

318) 『承政院日記』 고종 5년 10월 25일. 敦寧都正崔益鉉疏略曰 … 臣妄論時政 罪犯罔赦而竟者公議 果作聲討方嚴 … 殿下有開納之量 無施措之實 而徒襲命德之器 則臣恐懷寵忘義之輩 雜進於殿下之前 而國不可爲國矣 … 臣師故參判李恒老 以命世之學 當洋賊猖獗之際 興疾陳疏 其苦心血懇 可以質諸古昔 諫官所謂釣名沽譽之計云者 殆同誣大禹以湮洪水毀 孟子以言性惡 … 諫諍論駁 諫院之職也 臣無禮不敬 罪合萬戮 則諫官之只請竄配 揆以事體 已爲溺職 又況殿下 不允其言 反下特恩於有罪之臣 與諫諍所懷一一相左 則臣恐凡以諫諍爲職者 孰肯技顛持危 靖邦國之謨乎 將至於讒譖面諛之人 布列左右 惟其言而莫予違 則言路杜塞 臣實作俑 國家設置諫官之意 果安在哉

319) 오영섭, 1997, 『화서학파의 보수적 민족주의 연구 : 그들의 위정척사론과 의병운동을 중심으로』, 연세대 박사학위논문, 34쪽.

었으며, 이는 1873년의 고종 친정 선포로 표출되었다.

2. 대원군-고종 갈등기(1873~1884) : 집권세력의 분열과 언론의 활성화

이 시기는 고종이 대원군 세력 및 보수 유생세력들과 충돌하면서 통치권을 장악하려고 했던 12년간을 말한다. 이때 올려진 연관언론은 총 755건이었으며 이중 탄핵언론은 678건, 시무언론은 77건이었다. 연도별로 올려진 언론 중 계사를 제외한 나머지 언론의 개략을 정리한 결과는 다음과 같다.

[표 14] 1873~1884년 연관언론 내용 개략

연도	논핵 내용	시무 내용
1873	<ul style="list-style-type: none"> ·<u>최익현 처벌/최익현 처벌</u> ·<u>홍시형 처벌(기관현)</u> ·<u>최익현을 비판한 기관현 등 처벌(이규형)</u> ·<u>최익현을 비판한 박우현 처벌</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ·<u>최익현지지, 만동묘 및 서원 복설, 호포세 혁파, 원납전 및 잡세 혁파 등(홍시형)</u> ·<u>만동묘 및 서원 복설(최익현)</u> ·<u>만동묘 복설, 남인 사면 취소, 최익현 비판자 처벌.</u> ·<u>班常 구별 확립, 宮禁 숙정, 軍額 확정, 호적 재조사, 과거 폐단 개선, 탐관오리 징계 등</u> ·<u>密符를 제대로 인수인계하지 못한 한계원 처벌</u>
1874	<ul style="list-style-type: none"> ·<u>연좌죄인 사면 반대</u> ·<u>벽파죄인 사면 반대</u> ·<u>사학죄인 사면 반대</u> ·<u>이유원 처벌(손영로)</u> ·<u>손영로 처벌</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ·<u>서열 허통</u> ·<u>만동묘 복설과 함께 서원도 복설 요구</u> ·<u>재해지역 구휼, 권세가들의 행패 근절</u>
1875	<ul style="list-style-type: none"> ·<u>지방에 있는 연관들이 원납전 징수에 관여하면서 토색과 폭력을 자행하고 있음을 논핵</u> ·<u>대원군 환궁을 촉구한 이휘림 처벌</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ·<u>서양 木棉이 변경 지역에서 거래되고 있는 것을 금지</u> ·<u>황극론 강조</u> ·<u>대원군 환궁 요구 및 이유원 비판</u>

1876	·최익현 사면 반대 ·대원군 환궁상소를 올린 疏頭 유생들을 訊問 없이 처벌하는 것에 반대한 이승보 처벌	·대원군 환궁상소를 올린 疏頭 유생들을 그냥 처형하지 말고 신문을 먼저 시행할 것 ·대동법 개정, 호포세 개혁
1877	·조일수교반대세력 처벌 ·지방변란 가담자 사후 처벌 ·탐학 지방관 흥훈 사면 반대	·서얼 허통
1878	·강로, 한계원 처벌	·사액서원 및 名賢 사당 복구
1879	·세자 생일을 기념하는 사면령(최익현, 조병창(조일수호반대세력), 정태호(탐학 지방관) 포함) 반대	·호남지역 조세 문란 지적
1880	·연좌죄인 사면 반대 ·과거 부정을 방조한 試官 처벌	·개항 이후 혼란스러워진 北道에서 漢城人들이 무리히 세금을 거두는 일 금지 ·조선책략 반대 ·개항 반대
1881	·조선책략 및 개항 반대자 처벌 ·영남만인소 疏頭 李晩孫 및 姜晉奎 처벌 ·척사소를 올린 辛燮 탄핵에 미온적이었던 이유원 처벌 ·척사소를 올린 金平默 처벌 ·이재원 推鞠 연장 및 추국을 소홀히 한 한계원 등 처벌	·斥邪疏를 올리고 있는 유생들 비판 ·각 지방에서 의병을 자칭하는 도적들 진압
1882	·임오군란 당시 내려진 박우현 등에 대한 정계 지시 불응 ·임오군란 진압 책임자 처벌/임오군란 진압 책임자 처벌 ·척사소를 올린 유생 처벌 ·임오군란 진압 후 내려진 사면령 취소 ·임오군란 당시 강제로 정계된 박우현 등을 처형 ·임오군란 당시 중궁전의 장례집행을 담당한 관원 처벌 ·宮禁肅靜과 관련하여 불손한 상소를 올린 윤상화 처벌	·중궁전 옥체 없이 장례를 치를 수 없음 ·중궁전 환궁 요구 ·훈련도감 혁파/훈련도감 혁파 ·김평묵 처벌 취소, 개항 반대 ·광산을 개발해 재정을 확충하고 청·일본의 화폐를 통용할 것. ·외국과의 수교를 위한 재원을 마련하기 위해 관리들의 기부를 장려 ·서원복설
1883	·임오군란 진압 책임자 사면 취소 ·대원군 세력을 포함한 임오군란 관련자 추국 ·임오군란을 방관한 강노 처벌	·宮禁肅靜, 관리기강 확립, 인재양성, 외국과 조약을 맺어 외교에 힘쓸 것 ·중궁전 환궁 1주년을 기념해 尊號를 올릴 것

1884	·갑신정변 주모자 및 가담자 처벌 ·1882년 이후 유배 및 위리안치된 죄인 이하를 모두 석방하라는 전교 취소	·서원 복설 ·공자를 기리는 魯城縣 闕里的 闕里祠 祭享 회복 ·신식의복제도 반대 ·일본에 갑신정변 책임을 물을 것, 국방 확립, 淸에 대한 謝恩
------	--	--

고종 즉위 초기 대원군은 안동김씨를 중심으로 한 노론 시파의 특권을 인정하는 가운데 선파, 소론, 남인, 북인 등 다양한 정치세력들을 권력에 참여시킴으로써 노론의 독주를 견제하는 정책을 시행했다. 그러나 시간이 지날수록 대원군의 국정 장악력이 강화되면서, 그 정책을 추진하는 과정에서 다른 정치세력을 배려하지 않는 모습을 보였다. 대표적인 것이 1871년(고종 8)에 추진된 書院撤廢令이었다. 서원 문제는 고종 즉위 직후부터 주요한 정책목표였다. 1864년(고종 1) 신정왕후의 전교에 의해 중첩하거나 사사로이 서원이나 鄉賢祠를 설치하는 것을 금지하도록 했으며,³²⁰⁾ 1865년(고종 2) 3월 29일에는 송시열의 유언에 의해 세워진 萬東廟의 致祭를 중지하도록 했다.³²¹⁾ 1868년(고종 5) 9월 3일에는 定員 이외에 서원에 불법으로 의탁하고 있는 사람들을 모두 軍丁에 충당할 것과 고을의 수령이 서원의 院長을 담당할 것을 지시하여 서원을 압박했다.³²²⁾ 1870년(고종 7) 9월 10일에는 봉당을 조장하는 서원은 賜額書院일 지라도 철폐할 것을 전교했다.³²³⁾ 그리고 최종적으로 1871년(고종 8) 3월 9일 사액서원이라든가 한 사람에 대해 한 서원만 허용하며, 예조판서가 대원군에게 稟定하여 신주를 모신 서원을 제외하고는 모두 철폐하도록 지시했다.³²⁴⁾ 이러한 조처는 봉당을 막론하고 전체 사대부들의 지지를 얻기 어려웠던 조치였으며, 특히 경화거족화된 노론 시파와는 달리 재지사족적 성격을 갖고 있던 노론 淸流·僻派 집단이 더욱 반발할 수밖에 없는 정책이었다. 이는 대원군의

320) 『高宗實錄』 1년 7월 27일.

321) 『高宗實錄』 2년 3월 29일.

322) 『高宗實錄』 5년 9월 3일.

323) 『高宗實錄』 7년 9월 10일.

324) 『高宗實錄』 8년 3월 9일.

권력이 국정을 완전히 주도할 수 있을 정도로 강화된 동시에, 그만큼 다른 세력의 반발을 야기하는 상황이 되었음을 의미한다.

대원군 정권의 이러한 성격은 1872년(고종 9) 10월에 단행된 의정부三公 인사에서도 나타난다. 고종대 초기 안동 김씨의 수장이면서 대원군과 제휴관계였던 金炳學이 1872년(고종 9) 9월 모친상을 이유로 물러나자, 이를 계기로 삼공 전체가 교체되었다. 그 결과 영의정에 洪淳穆(노론), 좌의정에 姜滌(북인), 우의정에 韓啓源(남인)을 임명했다. 홍순목은 노론이지만 대원군의 측근이었으며, 강로는 병조판서와 군영대장을 역임하면서 대원군정권의 무력적 기반을 구축했을 뿐만 아니라 1871년 趙性敎와 함께 예조판서로 재직하면서 서원철폐정책을 직접 추진했던 인물이다. 한계원 또한 대원군의 측근으로서, 이후 최익현이 대원군과 대립했을 때 대원군을 옹호하며 최익현을 논핵한 장본인이었다. 그리고 대원군은 삼공 외에도 육조 전체에 친위세력들을 배치함으로써 자신의 권력을 강화했다.³²⁵⁾

이렇듯 대원군이 의정부를 장악하고 정국을 강력하게 주도하는 체제가 성립되자, 이에 반발한 것은 노론 집단만이 아니었다. 1872년을 기준으로 20살이 된 고종 또한 대원군의 장기집권체제에 불만을 품고 반발하기 시작했다. 특히 1872년 청에 파견됐던 사신에 의해 청황제 同治帝의 친정준비 소식이 전해지면서 고종은 황제의 친정에 관심을 드러내고 정보를 수집한 바 있다.³²⁶⁾ 그러나 이때까지는 대원군과 대결하여 직접 정국을 주도할만한 정치적 역량은 없었다. 그러므로 崔益鉉 등 보수 노론 집단의 영향력을 이용하여 대원군을 배제할 수밖에 없었던 것이다.

대원군에 대한 고종의 공격은 익히 알려진 대로 同副承旨로 임명되었으나 지방에 있으면서 仕進하지 않고 있던 최익현이 올린 상소를 계기로 시작되었다. 1873년(고종 10) 10월 25일, 대원군의 정책을 비판하고 관료

325) 1871~1872년 대원군 집단의 요직 장악 과정에 대해서는 김병우, 2006, 『대원군의 통치정책』, 해안, 241~143쪽.

326) 『承政院日記』 고종 9년 4월 4일 進賀兼奏請使 閔致庠과의 대화 ; 12월 26일 進賀兼謝恩使 朴珪壽와의 대화. 특히 박규수와의 대화에서는 청국의 정치적 동향 외에 러시아, 일본, 서구 등 국제정세에도 관심을 갖고 질문했다.

전체를 규탄하는 상소를 올렸으며,³²⁷⁾ 고종이 최익현을 두둔하고 관료들을 견책함으로써 권력을 장악하고 친정을 선포했음은 익히 알려진 사실이다.³²⁸⁾ 이는 華西 李恒老의 제자인 최익현을 통해, 대원군의 정책에 비판적이었던 노론 집단의 주장을 이용하여 자신의 영향력을 강화하고자 했던 고종의 전략이었다.

최익현 사건에 대해서 언관들은 대부분 최익현을 비판하는 입장을 보였다. 최익현의 첫 번째 상소가 올려진 지 2일 뒤인 27일, 삼시는 모두 최익현의 비판을 받고 피험했으며 고종은 이들을 모두 체차시켰다.³²⁹⁾ 이후에 임명된 언관들도 고종의 친정이 확립되기 전까지는 최익현을 논핵하는 언론을 올렸다.³³⁰⁾

그러나 언관 중 사헌부 장령 洪時衡만은 유일하게 최익현의 상소를 지지했으며, 나아가 최익현이 거론하지 않은 대원군의 정책들을 광범위하게

327) 『承政院日記』 고종 10년 10월 25일. 同副承旨崔益鉉疏曰 … 且見挽近以來 政變舊章 人取軟熟 大臣六卿 無建白之議 臺諫侍從 避好事之謗 朝廷之上 俗論恣行而正誼消 諂佞肆志而直士藏 賦斂不息 生民魚肉 彝倫斁喪 士氣沮敗 事公者謂之乖激 事私者謂之得計 無恥者沛然得時 有守者荼然而濱死 以致天災見於上 地變作於下 雨暘寒暑 俱失其常 于斯時也。 雖使老成宿德 爲世推望者當之 猶應掣肘矛盾 未易爲力 … 答曰 省疏具悉 爾之此疏 出於衷曲 且爲戒予之辭 極爲嘉尙 敢述列聖朝盛事 戶曹參判除授 而如此正直之言 若有岐貳者 不免爲小人矣. 고종은 이 상소를 올린 최익현에게 호조참판직을 제수하면서 '이렇게 정직한 말에 대하여 만일 다른 의견을 내는 사람이 있다면 소인이 됨을 면하지 못할 것'이라고까지 비답했다.

328) 고종의 친정선포 발언을 기록한 사료는 없다. 다만 1873년 11월 5일자 『승정원일기』의 입시기사에 고종은 '어젯밤 연석(筵席)에서의 말 가운데 두 조항을 조지(朝紙)에 반포하라는 뜻으로 하교한 바 있었는데, 병인년에 東朝께서 수렴청정을 거두신 뒤 못 기무를 이미 친히 총괄하고 있으니 지금 다시 제기할 것이 없을 듯하다. 이 때문에 대신들에게 물어보아 명을 도로 거두어들이고자 한다'라고 말했다. 이에 영돈녕부사 洪淳穆은 '어제 연석에서 이 하교를 받든 바 있었는데, 신들은 감히 어떻게 우러러 대답을 하지 못하였습니다. 조금 전에 또 연석에서의 말에 대한 명이 내려다고 듣고는 더욱 자신도 모르게 서로 돌아보며 황공해 하였습니다. 그럴 즈음 이러한 하교를 내리시니 일의 체모에 있어 너무도 지당합니다'라고 말했다. 그리고 朝報와 承政院日記에서 모두 삭제하라는 하교가 내려졌다. 이를 통해서 볼 때, 11월 4일 연석에서 고종이 내린 명령은 親政에 관한 것이었으나 이것이 정치적으로 문제가 될 소지가 있기에 삭제한 것으로 보인다. 이에 대해서는 김성혜의 「1873년 고종의 통치권 장악 과정에 대한 일고찰」(2010, 『대동문화연구』72) 372쪽에도 설명되어있다.

329) 『承政院日記』 고종 10년 10월 27일.

330) 언관들의 최익현에 관한 논핵은 11월 3일 그의 두 번째 상소가 올려진 다음 날인 4일부터 聯劄이 시작되었다. 12월 19일 양사합계에서 거론하기 시작한 이후로는 劄子를 통한 언론은 중지되었다.

비판했던 것이 주목된다. 홍시형은 10월 27일, 고종이 최익현의 상소로 인해 피험한 언관들을 모두 체차한 뒤 새로 임명된 언관들 중 한 명이였다. 그는 1851년(철종 2) 謁聖試 文科에 급제하고 철종대에 假注書·承文院博士 등 하급 文翰職과 康津縣令 등 지방직, 正言·掌令 등 言官職에 임명되었으나, 1858년(철종 9)부터는 仕進하지 않았던 경우가 많았다.³³¹⁾ 고종대 들어서는 掌樂院正 외에 獻納·掌令 등 언관직과 兵曹正郎·軍資監正·司僕寺正 등에 임명되었으나 실제 사진한 경우는 많지 않았던 것으로 보인다.³³²⁾ 그리고 1872년 11월 獻納에 임명된 이후로는 최익현 상소로 인해 정국이 변화되기까지 한 번도 사진하지 않았다.

홍시형은 최익현의 첫 번째 상소가 올려진 지 4일 뒤인 1873년 10월 29일 상소를 올려 체직을 요청했다.³³³⁾ 덧붙이는 말로 최익현에 대한 지지를 표명하고 (1)萬東廟와 書院을 다시 복구하고, (2)양반에게도 호포세를 징수하여 명분을 어지럽힌 것을 바로잡고, (3)願納錢과 結斂의 징세를 금하고, (4)胡錢을 혁파하고, (5)災異를 경계하고, (6)賞罰을 제대로 실시하고, (7)庶官의 借銜을 막을 것을 주장했다. 최익현의 첫 번째 상소가 관료 사회의 부도덕과 나태함에 대한 원론적인 규탄에 그쳤음을 감안한다면, 홍시형의 주장은 대원군에 대한 훨씬 직접적인 탄핵이었다. 이에 고종은 만동묘 복설 문제는 신정왕후의 지시에 의한 것이므로 거론할 수 없다고 반박하되, 그 외에는 홍시형의 상소를 가납하며 그를 특별히 副修撰에 제수했다. 이는 최익현을 비판한 다른 언관들의 언론을 거부하거나 심지어는 체차시켰던 것에 비하면 명백히 다른 반응이었다. 고종은 홍시형의 간언을 받아들여 같은 날 원납전과 결렴을 폐지할 것을 지시했으며, 11월 3일에는 좌의정 姜澂에게 京江을 포함한 沿江收稅도 혁파할 것을 지시했다.³³⁴⁾

331) 홍시형의 본명은 洪一衡이었다. 그는 1852년 承文院副正字로 임명한 이래 관직 생활을 시작했으나 『承政院日記』에 따르면 1858년 假注書에 임명된 뒤에는 ‘未入來’한 기록이 더 많았다.

332) 홍시형은 고종 즉위 이후 掌令·獻納 등의 언관직에 자주 임명되었으나 그가 언론에 참여한 것은 1866년(고종 3) 10월 28일, 11월 2일, 11월 5일 세 차례 양사합계 외에는 없었다.

333) 『高宗實錄』 10년 10월 29일. 掌令洪時衡疏略 … 而蓋今日急務 卽明春秋 正名分 禁聚斂 罷彼錢 警災異 慎賞罰 杜借銜七者 是也 …

이는 대원군 정책의 재정적 기반을 무너뜨리는 조치였다.

흥시형의 상소로 논란이 확대되자 최익현은 11월 3일 두 번째 상소를 올렸다.³³⁵⁾ 이 상소에서 최익현은 (1)皇廟(萬東廟)의 철거로 임금과 신하의 윤리가 썩게 되었고, (2)書院의 철폐로 스승과 제자의 의리가 끊기게 되었고 (3)鬼神의 後嗣로 나가는 일로 아버지와 자식의 친함이 문란하게 되었고 (4)國賊을 사면하여 충신과 역적의 구분이 뒤섞이게 되었고, (5)胡錢을 씌으로써 중화와 오랑캐의 분별이 어지러워졌다고 주장했다. 이중 (3)은 대원군이 宗親과 璿派들을 우대하기 위해 그 계보를 이어주는 사업을 추진한 것을 비판한 것으로 보이지만³³⁶⁾ 해석하기에 따라서는 生父가 살아있는 高宗이 翼宗의 대를 이어 즉위함으로써 윤리적 문제가 발생하고 권력의 위계에 혼란을 초래했음을 비난하는 것으로 보일 수도 있는 상황이었다.

또 (4)에서 최익현이 사면되어서는 안될 國賊으로 거론한 인물들은 韓孝純, 李玄逸, 睦來善이었다. 한효순은 광해군 대 인목대비의 폐위를 적극적으로 반대하지 않은 죄로 추탈된 복인이며, 이현일과 목내선은 남인으로 숙종 대 인현왕후의 폐위에 관여했다는 죄로 추탈되었는데 모두 상술한 1864년 신정왕후의 사면령에 의해 사면된 인물이었다. 이들은 모두 王后의 폐위에 관련된 남인 및 복인계 인물들이었다. 특별히 이들을 거론한 것은 대원군 집권 말기의 남인 우대 정책에 대한 노론 집단의 위기감이 표출된 것으로 보인다. 다만 이 사면령의 발표를 주도한 당사자가 신정왕후였기에, 충역의 시비가 있을 수 있는 발언이었다.

이러한 최익현의 주장에 대해 고종은 ‘만동묘 건은 慈聖의 처분이 있었으니 지금 감히 거론할 수 없다’라고 답했다. 위 5항목의 주장 중 고종은 (1)만을 언급했지만, 실제로는 (3)과 (4)가 더 문제가 되었을 것이다. 실제

334) 『高宗實錄』 10년 11월 3일.

335) 『承政院日記』 1873년(고종 10) 11월 3일. 戶曹參判崔益鉉疏曰 … 而第觀其尤著且大者 則皇廟之撤 君臣之倫斃矣 書院之罷 師生之義絕矣 鬼神出後 父子之親紊矣 國賊伸雪 忠逆之分混矣 胡錢之用 華夷之別亂矣 …

336) 대원군은 『璿源譜略』 修補 사업을 추진하면서 끊어진 종친의 계보를 잇도록 조정했다.

로 만동묘 문제는 홍시형도 언급했음에도 불구하고 홍시형은 그 상소의 내용으로 전혀 처벌을 받지 않았던 반면 결국 최익현은 유배되고 양사합계에도 이름이 오르게 되었다. 그러나 홍순목, 강로, 한계원 등三公은 이에 만족하지 않고 의금부에서 최익현을 추국할 것을 요청했으며³³⁷⁾ 이후 다른 언관들을 포함한 다른 관료들도 이에 동참하여 최익현은 11월 8일 의금부에서 추국되었다. 鞫廳에서는 최익현의 처형을 요청했으나 고종은 제주목 위리안치로 결정하고 하루 만에 추국청을 철회하도록 했다.³³⁸⁾ 이에 추국청 대신들과 삼공이 최익현 처분에 불만을 품고 사직을 청하며 성밖으로 나가버리는 사태가 일어나게 되었다.

최익현이 처벌을 받게 되자 그를 지지한 홍시형도 논핵의 대상이 되었다. 11월 6일 前持平 奇觀鉉이 상소하여 홍시형을 비판했다.³³⁹⁾ 홍시형이 상소로 최익현을 지지했으면서 최익현의 2차 상소가 나온 뒤에는 최익현을 비판하는 玉堂聯筭에 참여했으니, 이는 기회를 틈타 복록을 차지하려고 번복했다는 것이었다. 이에 홍시형은 같은 날 상소를 올려 자신이 승정원의 下吏에게까지 수모를 당하고 조정에서 비방을 얻었으니 체차해달라고 요청했으며,³⁴⁰⁾ 11월 9일에 재차 상소를 올려 최익현의 1차 상소는 동이가 되는 내용이라 지지했으나 2차 상소는 문구에 忌諱될 것이 많았기에 논핵에 참여했다고 해명했다.³⁴¹⁾ 이에 고종은 11월 7일 進講 자리에서 하교하여 김재희를 형조에 이송해 刑杖으로 다스린 뒤 遠惡地에 귀양을 보내도록 조치했다. 그리고 기관현 뿐만 아니라 副司果 趙愿祖, 副護軍 洪萬燮 또한 최익현을 비판하기 위해 올린 상소에 불손한 표현이 많다는

337) 『高宗實錄』 10년 11월 4일.

338) 『高宗實錄』 10년 11월 9일.

339) 『承政院日記』 10년 11월 6일. 前持平奇觀鉉疏曰 … 伏見洪時衡初疏 則專以敦倫等說發明崔益鉉矣 及見玉堂筭臣之聯名 則此乃洪時衡之反構崔益鉉也 此臣所謂乘機盜祿 前後反覆者也 臣本以湖南之人 曾聞洪時衡守康津縣時 遭其父喪 幾日隱置 待其官俸之磨勘始乃發喪 … 11월 7일 進講 기사에 따르면 홍시형이 최익현의 두 번째 상소를 논핵하는 홍문관 차자에 참여했을 때, 院吏 金在熙가 홍문관에 찾아와 홍시형에게 ‘전날 올린 상소에서는 鳳凰이 朝陽에서 우는 것 같다고 하더니 오늘의 연명차자에 함께 참가하는 것은 어찌 된 일입니까’라고 질문했다고 한다.

340) 『承政院日記』 고종 10년 11월 6일.

341) 『承政院日記』 고종 10년 11월 9일.

이유로 모두 削職되었다.³⁴²⁾ 그리고 12월 12일 副司果 朴遇賢이 최익현의 상소로 인해 조정의 和氣가 없어지고 대신이 譴罷되었는데도 이에 대해 거론하는 언론이 없음을 비판하면서,³⁴³⁾ 정국은 최익현과 박우현에 대한 양비론으로 전환되었다.³⁴⁴⁾

최익현과 홍시형의 상소로 벌어진 일련의 사태는 결국 대원군 세력이 배제되고 고종이 정권을 장악하는 것으로 귀결되었다. 그런데 이 시기 언론론의 양상을 보면, 특히 現官言論의 위축과 原任言官言論의 활성화가 눈에 띈다. 현직언관들은, 홍시형을 제외하면 논핵에서 큰 영향을 끼치지 못하고三公이 주도한 논쟁에 가담하는 모습만을 보이고 있다.³⁴⁵⁾ 예를 들어 언관조직 중에서 홍시형이 유일하게 최익현을 지지하는 상소를 올림으로써 언관 내부에서 명백히 의견의 충돌이 발생했음에도 현임언관들은 이에 대해 공개적인 언론을 하지 않았다. 대신 상술했듯이 前 持平 기관현이 홍시형의 언론을 지목하여 비판했다. 그리고 반대 입장에서 기관현을 비롯하여 조원조, 홍만섭 등 최익현과 홍시형을 비판한 관원들을 논핵하는 상소를 올려 고종의 嘉納를 이끌어낸 이도 현임언관이 아닌 前 獻納 李奎亨이었다.³⁴⁶⁾ 또한 삼공을 비롯한 대신들이 최익현에 대한 온건한 처벌을

342) 『高宗實錄』 10년 11월 7일.

343) 『承政院日記』 고종 10년 12월 12일. 『勉菴集』에 따르면 박우현은 榮川人으로 일찍이 운현궁에 출입하면서 벼슬을 도모하여 얻었다고 한다.(『勉菴集』 附錄 1권, 「年譜」) 한편 박우현은 최익현의 상소를 비판하면서도, 서원 철폐에 대해서는 '존속시키는가 훼손시키는가의 논의 과정에는 그 허실이 분명치 않는 것이 없지 않습니다. 응당 존속시켜야 하는데도 훼손하는 대상에 포함시킨 것은 비록 그 자손들의 가세가 영락하여 실제 상황을 글로 아뢰지 못하여 그렇게 된 것이니 그 해당 귀신과 산 사람의 억울한 마음은 어찌하겠습니까(其存撤之際 恐不無虛實相蒙之端 當存而入於撤者 雖緣子孫之單弱 未及登聞而然矣 其於神人之齋鬱 果何如哉)'라고 하여 모호한 태도를 보였다. 이는 대원군을 지지했던 집단들조차 그 서원철폐정책에 대해서는 일방적으로 지지할 수 없었음을 보여 준다.

344) 박우현의 상소 이후 언관언론은 최익현과 박우현을 모두 처벌해야 한다는 논조로 바뀌었다. 실제로 박우현은 1873년 12월 19일 같은 날 兩司승참에 거론되기 시작했다.

345) 유일한 예외는 11월 24일 사직상소를 올린 修撰 權翼洙다. 그는 지방인으로서 수찬에 임명되었으나 체차를 요청하면서 만동묘를 복설할 것, 睦來善·李玄逸과 함께 李鳳徵(숙종 대 남인. 희빈장씨의 사사를 반대하여 유배 중 사망)을 追奪할 것, 講官으로서 進講 자리에서 최익현을 비판한 權鼎鎬, 白奎燮을 처벌할 것 등을 주장했다. 이에 대해 고종은, 이봉징 건은 생각해볼겠으나 다른 건은 불가하다는 비답을 내렸다.

346) 『承政院日記』 고종 10년 11월 14일. 이규형은 이 상소에서 班常을 가리지 않는 戶

비판하며 사직을 요청하면서 고종과 고위 관료들의 대립이 심각해진 때에, 前 掌令 辛哲求는 班常의 구분을 분명히 할 것을 요청하는 등 최익현·홍시형을 지지하고 대원군의 정책을 비판하는 상소를 올렸으며,³⁴⁷⁾ 前 獻納 林俊養과 前 掌令 金永勳은 당시 우의정이자 대원군의 심복이었던 한계원을 논핵하는 상소를 올렸다.³⁴⁸⁾ 이처럼 대원군과 고종이 갈등을 벌이고 있던 상황에서 헌임언관들은 적극적인 언론을 보이지 못한 반면 오히려 원임언관들이 언론을 통해 정국에 중요한 영향을 끼쳤다.

헌임언관들의 위축된 모습은 12월 12일 朴遇賢의 상소가 올려진 상황에서 더욱 분명하게 나타난다. 이날 박우현이 최익현을 비판하고 소극적인 언론을 지적했던 당일에 고종은 박우현을 遠惡島에 充軍하라는 처벌을 내렸으나 이날 박우현에 대해 논핵한 사람은 前 掌令 姜永奎 뿐이었다. 강영규는 이 상소에서 박우현을 논핵할 뿐만 아니라 박우현의 상소에 대해 조정의 관료들과 언관(喉舌之臣)들이 침묵하고 있는 것을 비판했다.³⁴⁹⁾

헌임언관들의 박우현 논핵은 그 다음날인 13일부터 나타난다. 이날 홍문관이 박우현을 국문할 것을 요청하는 聯劄을 올렸다. 또한 사헌부 掌令 金基龍과 執義 張皓根도 상소를 올려 박우현을 국문할 것을 요청했다. 그런데 大司憲 趙性敎와 大司諫 鄭泰好는 함께 兩司聯劄을 올려 최익현과

布稅 徵收 철폐, 結斂 감면, 胡錢 금지 등 홍시형과 유사한 시무간언을 하면서 위 세 명의 처벌을 주장했다.

347) 『承政院日記』 고종 10년 11월 29일. 이 상소에서 신철구는 (1)班常의 구분을 회복하여 명분을 바르게 할 것, (2)문벌을 가리지 않고 인재를 구할 것, (3)宮禁을 엄히 할 것, (4)戶籍을 분명히 할 것, (5)軍額을 확정할 것, (6)量田을 실시하여 폐단을 없앨 것, (7)사치를 억제할 것, (8)科擧의 폐단을 바로잡을 것, (9)탐욕을 징계할 것, (10)변방을 방비할 것 등이었다.

348) 한계원은 1872년(고종 9) 10월 12일 평안감사에서 우의정으로 特敍된 바 있다. 그런데 임준양과 김영훈은 후임 평안감사인 南廷順이 密符를 제대로 관리하지 못하고 바뀌 佩用했음을 논핵하면서, 이 일에는 한계원도 인수인계 과정에서 책임이 있다고 지목했다.(『承政院日記』 고종 10년 12월 7일 ; 12월 10일) 그리고 김영훈이 한계원을 논핵한 당일인 12월 10일, 남정순은 도배조치되고 한계원도 찬배되었다. 이는 대원군의 심복으로서 최익현의 비판과 고종의 친정 시도에 반감을 가진 고위 관료들을 공격하기 위한 고종 측의 기획이었던 것으로 보인다.

349) 『承政院日記』 고종 10년 12월 12일. 前掌令姜永奎疏曰 亂臣賊子 從古何限 而豈有如 朴遇賢之誣辱君父 若是絕悖者乎 … 而凶疏之出 已經一宿 朝廷之上 寥寥含默 特貸之命 遽下非常 而喉舌之臣 尋常頒布 臣於是不勝駭歎之極 …

박우현을 함께 국문할 것을 주장했다. 최익현 및 박우현의 처리 문제에 대해서 양사 내부에서 이견이 발생했고, 이에 대한 조정 없이 각각 발표된 것이다. 그러자 당시 獻納이던 홍시형이 상소를 올려 역시 체차를 요청하면서, 兩司의 주장과는 달리 최익현은 이미 처벌을 받았기에 처벌을 서두를 이유가 없으나 박우현은 속히 처벌해야한다고 주장했다.³⁵⁰⁾ 이에 조성교와 정태호는 다음날인 14일 연명으로 상소를 올려, 자신들이 臺閣의 직함을 갖게 된 것은 최익현과 박우현 사소 이후의 일이었기에 臺體에 따라 최익현을 먼저 말하고 박우현을 나중에 말한 것뿐이라고 변명했다.³⁵¹⁾

한편 홍문관 修撰 李秀萬은 13일 상소를 올려, 본래 박우현이 상소를 올린 당일인 12일에 차자를 올리고자 했으나 上位인 副應教 李晚燾가 부모의 병환을 이유로 갑자기 나가버리는 바람에 차자를 올리지 못했다고 밝히 12일 강상규의 비난에 대해 해명했다.³⁵²⁾ 홍시형이나 원임언관들이 먼저 고종의 의도에 부합되는 언론을 올리면서 중요한 정치적 발언을 하고 있는 반면, 현임언관들은 이들의 언론에 휘둘리거나 뒤따르는 모습만을 보여줄 뿐이었다. 고종 즉위 후 언관조직은 집권세력에 의해 활용되어왔기 때문에, 그 집권세력이 분열하여 서로 갈등하는 상황에 제대로 대처하지 못했던 것으로 보인다. 반면 관료조직의 관행이나 규율에서 상대적으로 자유로웠던 원임언관들은 고종의 의도를 보다 직접적으로 반영하여 적극적인 언론을 시행했던 것이다.

原任言官의 활발한 언론활동은 ‘최익현 상소 정국’ 당시만의 일이 아니었다. [그림 4]는 고종대 전임언관들의 언론상소를 통계한 결과다. 이에 따르면 1872년까지 매년 2건을 넘지 않던 院任言官의 言論이 1873년에는 8건, 1874년에는 12건에 달함을 확인할 수 있다. 1873년의 前官言論이 최익현, 홍시형, 박우현 등 당시 정치적 논쟁을 일으킨 상소에 대한 의견표

350) 『承政院日記』 고종 10년 12월 13일.

351) 『承政院日記』 고종 10년 12월 14일. 이 상소에서 조성교와 정태호는, 양사가 최익현을 논핵하는 차자를 올린 뒤(11월 10일의 兩司聯劄을 말하는 듯하다) 양사에 새로 제수된 인원이 없어 다시 차자를 올리지 못하고 있었다고 해명했다.

352) 『承政院日記』 고종 10년 12월 13일.

명이었다면, 1874년의 전관언론은 서얼 허통 요청(2건), 과거제도 개혁·재해지역 구휼·지방관 탐학 제재 등 시무책(3건), 과거 主試官들의 부정 고발(1건), 연관·청요직에 진출해있던 淸北人들에 대한 논핵(1건),³⁵³⁾ 皇極論에 대한 강조(1건), 대원군 환궁 요청(1건), 영의정 李裕元 논핵(1건), 기타(2건)³⁵⁴⁾ 등 다양했다. 1874년에 현임연관들의 언론은 도리어 위축되었던 것을 감안하면, 고종이 대원군을 배제하고 직접 정국을 주도하는 과정 중에 나타난 정치적 혼란 속에서 전임연관들이 현임연관보다 당대의 논쟁점들에 대해 더 적극적으로 언론활동을 수행했음을 알 수 있다. 이러한 양상은 1882~1885년 임오군란과 갑신정변으로 정국이 심하게 요동쳤던 시기에도 동일하게 나타난다.

1874년부터 연관언론은 고종을 원호하는 입장을 명확히 보였다. 양사합계를 보면 고종의 대원군 축출을 비판한 상소들이 양사합계 논핵의 대상이 되고 있는 것이 눈에 띈다. 상술했던 1873년(고종 10) 12월 12일 副司果 朴遇賢의 상소뿐만 아니라, 1874년(고종 11) 11월 29일 前 掌令 孫永老도 대원군의 조속한 환궁을 요청하는 상소를 올렸다.³⁵⁵⁾ 이러한 상소들은 대원군 지지세력들의 정치적 반격이었으며, 연관들은 이런 상소들이 제

353) 이는 1874년 6월 1일 前 掌令 韓龍珪가 올린 상소다. 한용규는 여기서 前 承旨 趙光淳과 前 持平 趙愿祖가 지방에서 원납전 징수를 담당하면서 백성을 토색하고 폭력을 자행했다고 규탄했다. 조광순과 조원조는 淸北人으로 대원군 집권기에 임용되었던 사람이다. 이들에 대한 논핵은 1872년(고종 9) 5월 30일 持平 尹基周의 상소로 시작되었는데, 윤기주는 이들이 급제자의 分館에 관여하면서 청북인들을 우대하고 출사로를 독점하려 했다고 비난했다.(『承政院日記』 해당일 윤기주의 상소) 윤기주의 조광순 논핵에 대해서는 1872년 7월 10일 政府堂上을 인용하는 자리에서도 논의되었는데, 金炳學은 조광순이 願納錢에 관해 부정을 저질렀다는 것은 명백히 사실이 아니며, ‘자기네들 중 인심을 잃은 것(或失自中人心)’이라고 분석하고 있다. 여기서 자기네들이란 승지와 연관들을 포함한 堂下 淸要職 집단을 지칭하는 것으로 추정된다. 한편 조광순은 한용규가 논핵상소를 올린 당일 絶島로 정배가 결정되었다.

354) 前任言官의 職銜을 도용하여 올린 위조상소와 그에 대한 해명 상소다.

355) 『承政院日記』 고종 11년 11월 29일. 이에 앞서 10월 21일 副司果 李彙林이 대원군의 조속한 환궁을 요청하는 상소를 올렸다가 위리안치조치된바 있다. 이에 前 掌令 孫永老가 다시 상소를 올려 고종이 나서서 대원군의 환궁을 성사시킬 것을 재차 촉구하는 한편, 홍순목 사직 후 영의정에 임명되어 대원군 비판에 앞장선 이유원이 부정부패를 저질렀음을 탄핵했다. 손영로는 곧바로 의금부에서 추국하여 위리안치 조치되었으나, 연관들은 추국을 더 시행하여 사형에 처하도록 할 것을 주장했다.

기될 때마다 논핵하여 이들에 대한 고종의 처벌을 요청했다. 이 과정에서 눈에 띄는 언론은 역시 강로, 한계원 등 대원군 집권기에 중용되었던 老 大臣들에 대한 논핵이었다.

1878년(고종 15) 강로와 한계원은 原任大臣으로서 철인왕후의 장례 때 대궐에 나와 곡하지 않았다는 죄로 논핵되었다.³⁵⁶⁾ 이들이 왜 장례에 참여하지 않았는지 이유는 명확하지 않다. 다만 강로는 복인 계열, 한계원은 남인 계열로서 모두 흥선대원군에 의해 중용되었던 인물들이었으나 1873년(고종 10) 최익현 상소를 계기로 흥선대원군이 실각한 이후에는 최익현에 대한 고종의 처리에 끝내 동의하지 않았다는 이유로 정승의 자리에서 파면되었으며, 한계원은 평안감사 시절 符信의 인수인계를 제대로 하지 못했다는 죄로 유배되기까지 했다. 1874년(고종 11) 강로는 領中樞府事, 한계원은 判中樞府事に 임명되었으나 둘 다 지방에 머물러 있으면서 出仕를 줄곧 사양했던 차였다. 그러던 중 1878년 6월 12일 철인왕후가 사망한 때에 강로와 한계원이 대궐에 오지 않은 일로 15일 논핵된 것이다. 이는 國葬의 예법에 어긋난 행동에 대한 규탄이었지만, 그들이 지방에 있었던 데다가 당시 강로가 70세, 한계원이 65세였던 것을 감안했을 때 삼사합계에서 7회나 이들을 논핵했다는 것은 과도한 느낌이 없지 않다.

이후 강로는 1882년(고종 19) 임오군란 당시 奉朝賀로서 역도들을 방조했다는 죄목으로 1883년(고종 20) 다시 13회에 걸쳐 삼사합계의 논핵 대상이 되었다.³⁵⁷⁾ 대원군에 의해 중용되었거나 임오군란 당시 강로보다 훨씬 더 공공연하게 군란에 참여한 인물들도 있었으며, 이들에 대한 언론들의 논핵언론 또한 빈번하게 올라왔음에도 삼사합계에서는 강로와 한계원만을 다룬 것은 이들이 원임 정승에 해당하는 高官이었기 때문으로 보인다.³⁵⁸⁾ 이처럼 언론언론은 고종의 집권을 원호하고 대원군 집단의 반격을

356) 『高宗實錄』 15년 6월 15일.

357) 강로는 임오군란 당시 가장 논란이 되었던 중궁전 장례에 끝까지 동의하지 않았다. 또한 임오군란 당시 같은 봉조하로서 강로와 동일한 행보를 보였던 이유원은 끝내 논핵되지 않았다. 요컨대 임오군란 당시 봉조하 직분을 근거로 강로를 논핵한 것은 정당한 근거가 있어서라기 보다는 대원군에 의해 발탁되어 중용된 그의 경력을 문제삼으며 견제한 것으로 보인다. 참고로 한계원은 임오군란 전에 사망했다.

방어하는 데 적극적으로 활용되었다.

그 외에 언관언론이 집중된 주요 영역은 고종의 개화정책이었다. 고종의 개화정책이 본격화되면서 최익현 등 보수 노론집단과 대원군 지지세력 사이에 이전과는 다른 양상이 나타나기 시작했기 때문이다. 대원군의 서원철폐정책과 남인·북인·소론 중시정책이 노골화되면서 보수 노론집단이 대원군에 대한 정치적 반감을 표명했고, 고종은 이를 이용하여 대원군을 정치적으로 배제하는 데 성공했음은 익히 알려진 바다. 이를 위해 고종은 1874년 만동묘를 복설하고³⁵⁹⁾ 노론들에 대한 사면령을 발표하는 등³⁶⁰⁾ 보수 노론집단들을 포섭하기 위해 노력했다.

그러나 1876년(고종 13) 일본과의 수교 문제로 고종의 개화정책이 조선 사회에서 논쟁의 대상이 되자 정치적 양상이 달라지기 시작했다. 최익현은 持斧上疏를 올려 이에 반대했다가 흑산도로 유배되었다.³⁶¹⁾ 한편 대원군 세력이었던 趙秉昌, 趙采夏도 일본과의 수교에 반대하는 상소를 올린 죄로 유배되어 결국 사사되었다.³⁶²⁾ 반개화라는 목표를 위해 본래 대립하고 있던 두 집단이 같은 입장에 선 것이었다.

1881년(고종 18) 9월 수신사 金弘集이 駐日淸國公使館 參事官 黃遵憲을 만나 받아온 《私擬朝鮮策略》이 조선에 알려지면서 이런 경향은 더욱 확대되었다. 김홍집이 귀국하자 고종은 그를 만난 次對 자리에서 《조선책략》의 내용을 공론화했다.³⁶³⁾ 防俄를 위해 親中·結日·連美를 제안한 《조선

358) 예를 들어 1883년 4월 29일 兩司는 壬午軍亂 당시 참여하거나 방조한 죄목으로 圍籬安置·賜死·放逐鄉里 조치가 내려진 죄인들을 의금부에서 더 엄하게 추국할 것을 청하는 聯劄을 올렸다. 趙秉昌, 趙宇熙, 李會正, 任應準, 李敦應, 吳夏泳, 尹胄鉉, 姜凡秀, 鄭顯德, 趙采夏, 李載晚, 李源進 등이 이때 논핵당했으며 이들 중 상당수가 賜死되었다. 그러나 이들 중에서 삼사합계에 거론된 이들은 없었다.

359) 『高宗實錄』 11년 2월 13일.

360) 『承政院日記』 고종 11년 5월 21일. 이날 사면된 이들은 洪趾海 외 10명이었다. 이 중에는 정조 즉위 당시 노론 벽파로서 정조의 즉위에 반대한 죄목으로 논핵된 홍지해와 그 일가 6명이 포함되어있었다.

361) 『承政院日記』 고종 13년 1월 23일.

362) 『承政院日記』 고종 13년 1월 26일. 조병창과 그 아들 조재하가 정확하게 언제 상소를 올렸는지는 명확하지 않으나, 처벌은 이날 결정되었다.

363) 『高宗實錄』 17년 9월 8일.

책략》은 1876년 고종 정권이 일본과 근대적 외교관계를 맺은 것에 대한 大國의 사후승인이었으며, 이후 朝美修好通商條約(1882), 朝英修好通商條約(1883) 등 서구와의 근대적인 조약을 추진하는 논리를 제공했다. 또한 1880년 12월 統理機務衙門의 설치, 1881년(고종 18) 5월 別技軍의 설치, 같은 해 11월 領選使의 파견 등 일련의 근대적인 개화정책을 추진하는 계기가 되었다. 이에 반발하여 개화정책을 반대하는 주장도 강력하게 제기되었다.

《조선책략》을 반대하는 상소를 올려 양사합계에서 논핵된 이들은 黃載顯, 洪時中, 李晚孫, 姜晉奎, 辛燮, 洪在鶴, 李源進, 金平默이었다. 이들 중 이만손과 강진규는 영남 남인으로서 만인소를 올린 인물이다. 황재현과 홍시중은 충청도 지역의 出身으로서 軍人의 입장에서 《조선책략》을 비판했다.³⁶⁴⁾ 홍재학은 강원도, 김평묵은 경기도의 문인으로서 둘 다 이항로의 문인이자 보수 노론계열이었다.³⁶⁵⁾ 신섭은 경기도 유생으로서 송시열을 기념하는 華陽書院 첩폐에 반대하는 상소를 올린 것으로 보아 역시 노론 청류의 일원인 것으로 보인다.³⁶⁶⁾ 이원진은 1883년(고종 20) 4월 29일 任應準, 李會正 등 임오군란 관계자들이 처벌을 받았을 때 함께 賜死된 대원군의 측근이었다. 이들은 모두 고종이 추진한 일본과의 수교에 반대하는 상소를 올렸다가 언관에 의해 논핵되고 양사합계에 거론되었다. 그리고 이들 중 황재현, 홍시중, 이만손, 강진규, 신섭, 이원진, 김평묵은 임오군란 당시 대원군에 의해 정계조치되었다.³⁶⁷⁾ 이처럼 보수 노론, 영남 남인, 대원군 당여 등 제반 정치세력들이 《조선책략》을 계기로 시행된 고종의 개화정책에 반대하면서 공동전선을 형성한 소위 ‘辛巳斥邪論’에 대한 논핵이

364) 이중 황재현은 1896년(고종 33) 당시 기호 지역에서 柳麟錫의 의병대에 가담하기도 한 것으로 보아 기호노론과 관계가 있는 인물로 보인다.(김상기, 1990, 「1895~1896년 洪州義兵의 사상적 연원과 전개」, 『尹炳奭教授華甲紀念 韓國近代史論叢』, 지식산업사, 190~191쪽)

365) 『梅泉野錄(上)』, 151쪽.

366) 『承政院日記』 고종 11년 3월 10일.

367) 『承政院日記』 고종 19년 6월 22일. 이날 양사합계에서 이들의 이름이 제외되었다. 그러나 임오군란이 실패로 돌아간 이후인 8월 29일 다시 합계에 포함되었으며, 6월 22일 정계에 참여한 언관들은 파직되었다.

양사합계에서 확인된다. 이러한 反開化連帶에 대해 언관들은 적극적으로 논핵언론을 전개하며 고종의 정책을 원호한 것이다.

1881년(고종 18) 이유원에 대한 논핵 또한 고종 정권의 개화정책에 대한 당대의 논란과 관련이 있었다. 고종이 《조선책략》을 차대에서 공개적으로 거론한 내용은 朝報를 통해 전국으로 전해졌다. 그리고 이를 비판하는 상소들이 올라오기 시작했으며 이는 유생 李晩孫 등이 연명하여 올린 ‘嶺南萬人疏’였다.³⁶⁸⁾ 이후 《조선책략》을 비판하고 개화정책을 반대하는 상소들이 폭증했다. 그중에는 강원도 유생 辛燮 등이 올린 상소도 있었는데,³⁶⁹⁾ 이 글에서 신섭은 《조선책략》을 받아들이고 개화정책을 지지하는 주요 관원들을 비판하면서, 이유원에 대해 ‘이홍장과 서신을 왕래하면서 《조선책략》의 내용을 지지했으며, 김홍집과 암암리에 결탁하여 國是를 문란하게 했다’라고 비판했다.³⁷⁰⁾ 이유원은 이에 대해 상소를 올리면서 ‘이홍장의 편지와 황준헌의 책자는 모두 협잡한 것으로 취하여 믿을 만한 것이 못된다는 것을 알고 있었으나 떨어져 있는 나라의 사람이라 분석하기 어려워 함구하고 있었을 뿐이었다’라고 해명했다.³⁷¹⁾ 그러나 이 상소로 인해, 신섭을 제대로 논박하지 못하고 도리어 두둔했다는 비판을 받게 되었다.³⁷²⁾ 상술한 것처럼 《조선책략》을 비판하고 고종 정권의 개화정책에 반대하여 언관에게 논핵을 당한 인물들은 매우 많았으며 그 중에는 이유원보다 훨씬 더 노골적인 비판을 광범위하게 한 이들도 있었다.³⁷³⁾ 그러나

368) 『承政院日記』 고종 18년 2월 26일.

369) 『高宗實錄』 18년 윤7월 6일.

370) 『高宗實錄』 18년 윤7월 6일. … 而自犯人臣外交之罪 與李鴻章頻繁通書 未知有何關節 而籍託李書 謂通商可結於美國 租地可許於各港 謂遵憲之書 實爲我謀 至若邪教之引譬 少不加斥 與弘集暗相綱繆之狀 不見是圖 而李書黃冊 分明是一串貫來 裕元弘集 分明是表裏相應 將以眩惑聽聞 乖亂國是 是可忍也 孰不可忍也 …

371) 『高宗實錄』 18년 윤7월 8일. … 以臣愚見 已知李書黃冊 俱是挾雜 不足取信 而殊邦之人 難與分析 許久含默 一世皆知 …

372) 『承政院日記』 18년 윤7월 14일에 大司憲 鄭海崙 등이 올린 兩司聯名劄子가 그 시작이었다.

373) 대표적인 경우가 위에 언급한 嶺南萬人疏 疏頭인 李晩孫이나, 영남만인소의 실제 작성자라고 알려진 姜晉奎일 것이다. 실제로 이들은 양사합계를 통해 수십 회 넘게 논핵을 당했으며, 만인소 관련자라는 점을 감안할 때 이들의 발언이 끼친 파급력 또한 매우 광범위했으나 三司畧啓에는 끝내 거론되지 않았다.

三司舍啓를 통해 논핵된 인물은 전직 영의정이자 봉조하였던 이유원이 유일했다.

이처럼 언론언론이 정권의 안전을 지키기 위해 적극적으로 활동했다는 것은 역설적으로 정권이 그만큼 불안했다는 의미이기도 하다. 이는 신정왕후·대원군 집권기의 언론언론이 정권의 사면령에 반대하거나 지방 변란자들을 논핵하는데 치중했던 것에 비하면 사뭇 다른 모습이었다. 1881년李載先을 추대하려는 역모사건이 발각되어 양사합계에 17명이 논핵되었다. 1882년 임오군란부터 1884년 갑신정변에 이르기까지 마찬가지였다. 변란의 진압에 실패했거나(李景夏, 申正熙), 변란에 참여·방조한 이들에 대한 양사합계 논핵이 총 60명에 달했다.³⁷⁴⁾ 상술한 것처럼 고종대 언론언론이 이전 왕대의 언론에 비해 크게 증가한 이유였다.

한편 임오군란과 갑신정변은, 둘 다 고종의 표면적으로는 고종의 정치생명을 위협할 정도의 위험한 사건이었으나, 언론언론의 양상을 통해서 봤을 때에는 큰 차이가 있다. 임오군란은 변란이 종결된 직후부터 곧바로 관련 논핵이 폭증하면서 7월부터 12월까지 126건에 달하는 언론이 올려졌다. 그만한 정치적·군사적 변란인 만큼 당연한 반응이었다. 그런데 갑신정변의 경우 정변이 종결된 10월 이후 올려진 언론이 18건에 불과했으며, 그 다음해인 1885년에는 36건, 1886년에는 18건이었다. 즉 갑신정변 가담자들이 양사합계에 수십 명 거론된 것과는 별개로, 변란 직후에 그 논핵언론이 별로 나타나지 않았던 것이다.

또한 임오군란 가담자들 및 대원군세력들 중 언론언론에 의해 논핵된 사람은 대부분 사형을 당했다. 그러나 갑신정변 가담자들의 경우 從犯들은 대부분 사형을 당했으나 主犯에 해당하는 인물들은 주지하다시피 홍영식과 김옥균 외에는 사형을 당한 사람이 없다. 그나마 홍영식은 군중에 살해당하고 김옥균은 홍종우에 암살당한 것이므로, 공식적으로 사형을 당한 사람은 한 명도 없었던 것이다.

374) 이들에 대한 논핵은 1892년까지 이어졌으나, 이는 변란의 사후처리에 그쳤다. 고종의 통치권력은 1885년 이후에는 국내에서 확립된 상태였다. 1884년까지 빈발했던, 고종의 왕위 자체를 위협할 수 있는 변란은 1894년 이전에는 발생하지 않았다.

이러한 차이는 두 변란에 대한 고종의 입장차이에 기인한 것으로 보인다. 임오군란은 고종과 처음부터 적대적인 세력이 주도한 것이며 고종은 이 변란에 대해 군왕으로서의 도의적인 책임은 있을 지언정 법적·정치적인 책임은 없었다. 그러나 갑신정변의 주동자들은 모두 고종의 측근이었다. 김옥균의 『甲申日錄』에 따르면 고종은 정변을 통해 청을 물리치고 왕권을 강화하기 위해 정변을 암묵적으로 묵인했다.³⁷⁵⁾ 게다가 변란 주동자들을 방조한 고종도 변란에 책임이 있다고 신랄하게 비판한 判中樞府事 宋近洙의 상소문에 대해 고종은 ‘내가 덕이 부족하고 어리석어 일어난 것’이라고 자인하는 모습을 보여주었다.³⁷⁶⁾ 이러한 점이 갑신정변에 대한 논핵이 일어나지 못하게 만든 원인일 것이다. 이는 고종의 권력기반이 그만큼 취약했음을 언관 언론을 통해 확인할 수 있는 사례라고 하겠다.

그러나 두 변란이 있는 뒤 고종의 통치권을 직접적으로 위협하는 사건은 국내적으로는 더 이상 발생하지 않았다. 쿠데타가 진압됨으로써 어쨌든 고종의 국정 장악력은 높아졌으며, 고종의 통치권을 위협하는 요인이었던 대원군이나 갑신개화파들이 국외로 압송되거나 혹은 망명한 상태였기 때문이었다. 또한 反開化를 기치로 벌어진 임오군란이 도리어 외국군대의 국내 常駐, 외국인들의 內地 거주 및 활동이라는 역설적 결과를 가져온 것도 영향을 끼쳤을 것이다. 이처럼 고종대 언관언론은 고종과 대원군이 서로 반목하는 상황에서 다소 혼란스러운 모습을 보였으나, 이후에는 지배 세력 내부의 갈등으로부터 고종의 통치권을 보호하기 위해 적극적으로 활용되었다.

한편 이 시기에 두드러진 특징은 원임언관들의 상소가 적극적으로 올려졌다는 것이다. 고종대 올려진 총 95건의 원임언관 상소 중 총 69건이 이 시기에 올려졌다. 양 뿐만 아니라 내용에서도 다양한 의견들이 나타나고 있다. 대원군의 개혁정책에 반대하고 만동묘 및 서원을 복설하라는 보수적인 주장부터 개화를 추진하고 외국과의 외교를 추진하라는 요청까지 다양

375) 김옥균, 『甲申日錄』 1884년 10월 12일(양 11월 29일). 박은숙, 2005, 『갑신정변 연구』, 역사비평사, 506쪽에서 재인용.

376) 『承政院日記』 고종 21년 11월 26일.

한 언론들이 原任言官의 명목으로 올려지고 있었다. 정책적인 분야만이 아니라 대원군에 대한 비판론과 지지론이 原任言官 중에서 동시에 나타나는 등 정치적인 분야에서도 역시 다양한 언론들이 나타나고 있었다. 이러한 직접적인 상소들은 現任言官들에게서는 나타나기 힘든 과감한 언론이었다. 이는 권력집단이 대원군세력에서 고종세력으로 교체되고 국정 기조가 쇄국에서 개항으로 바뀔에 따라 사대부 집단 사이에서 나타나는 논쟁의 양상을 보여준다는 점에서, 사대부의 의견을 수렴하여 공론을 창출한다는 연관언론 본래의 의의에 더 가까운 모습이라고 할 수 있다. 이러한 모습이 가능했던 것은 최고통치권자의 권력이 아직 확립되지 않은 상황에서 나타난 권력의 공백이, 도리어 다양한 언론이 분출할 수 있는 공간을 허용했기 때문으로 보인다.

3. 고종 권력 장악기(1885~1894) : 군주권 강화와 연관언론의 후퇴

이 시기는 임오군란과 갑신정변이 진압된 이후 통치권 장악에 성공한 고종이 연관언론을 이용하여 자신의 위상을 강화시켜나가려 했던 10년간을 말한다. 이 시기 올려진 연관언론은 총 501건이며, 탄핵언론은 471건, 시무언론은 30건이다. 연도별로 올려진 언론 중 계사를 제외한 나머지 언론의 개략을 정리한 결과는 다음과 같다.

[표 15] 1885~1894년 연관언론 내용 개략

연도	논핵 내용	시무 내용
1885	·갑신정변 가담자 처벌	·國都防衛 ·당오전 폐단 개혁 ·신의를 세울 것(갑신정변에 대한 고종 책임 추궁) ·지방관이 엽전으로 거두고 당오전으로 상납하는 악습 철폐 ·궁궐 숙정, 이만손 등 사면 취소

1886	·갑신정변 가담자 처벌	·평안도·함경도에 과거 設行 ·변란 진압을 기념해 존호를 올릴 것
1887	·갑신정변 가담자 처벌	·잡세 혁파 ·사직 요청 및 경연에 힘쓸 것 ·과거 시험을 제대로 관리하지 못한 試官 처벌 ·개성부에 과거 別試 設行
1888	·갑신정변 가담자 처벌	삼남 지역 가뭄과 의주 지역 수해 구 휼:
1889	·懷尼是非 거론으로 물의를 일으킨 유 생 및 지방관 처벌 ·懷尼是非 관련 논핵에 참여하지 않은 언관 처벌	
1890	·懷尼是非 관련 논핵에 참여하지 않은 언관 처벌 ·대왕대비 장례 때 참여하지 않은 관 원 처벌 ·갑신정변 관련자 처벌 ·한성 내 변란 기도자 처벌	·홍문관 관원의 근무태도가 매우 불량 하다는 지적
1891	·갑신정변 관련자 처벌 ·왕세자 하례 기념 사면령 취소 ·영의정 심순택이 왕세자 하례 儀節을 잘못 올렸다고 비판한 이용원 처벌 ·지방변란 관련자 사면 취소	
1892		
1893	·무례한 상소를 올린 권봉희, 안효제 처벌	·동학도들의 대궐 인근 집회 금지 ·선교사들의 내지 선교 금지 ·동학 진압, 관료 기강확립, 고종의 인 사정책 비판(권봉희) ·의복제도 復舊, 진령군 비판(안효제)
1894	·김옥균 加律 요청 ·권봉희, 안효제 사면 반대	

1882년 임오군란과 1884년 갑신정변이 진압된 후 고종의 통치권은 국
내적으로는 안정되었지만 불안요소들은 여전히 남아있었다. 임오군란 이후
대원군은 淸國軍에 의해 保定府로 압송되었으나, 조선 정부가 청국의 간
섭을 막기 위해 러시아와 제휴하려고 하자 이를 통제하기 위해 1885년 8
월 대원군을 귀국시켰다. 대원군과 함께 조선에 온 袁世凱는 駐紮朝鮮總

理交渉通商事宜로서 조선 정부를 압박했으며, 제2차 한러밀약이 폭로되자 1887년에는 李鴻章에게 서신을 보내 고종을 폐위하고 세자를 즉위시킨 뒤 대원군을 섭정으로 활용할 것을 제안하기도 했다.³⁷⁷⁾ 이는 이홍장의 거부로 불발되었으나 청국과 대원군이 결합하면 언제든지 고종의 통치권이 흔들릴 수 있음을 보여주는 사례였다.

한편 일본에 망명 중이던 김옥균 등 갑신정변 주모자들도 고종의 통치권을 불안하게 만드는 요소였다. 김옥균은 일본에서도 끊임없이 재기하려고 노력하고 있었고 일본 내 정치세력들이 김옥균을 이용하려는 움직임도 있었다.³⁷⁸⁾ 또 김옥균은 이재원 등 국내 정치세력과 연대를 도모하는 한편 보정부에 압송되었던 대원군과도 접촉을 시도하는 등 조선정부에게 위협적인 움직임을 계속 보이고 있었다.³⁷⁹⁾

고종정부는 이러한 불안요소들을 통제하기 위해 언론언론을 계속 활용했다. 임오군란 및 갑신정변 가담자들에 대한 논핵을 계속 지속하면서 해당 세력들을 견제해갔다. 임오군란 가담자들의 경우 1882년에 5명, 1883년에 7명, 1885년 8월에 1명이 양사합계에 入錄되었다.³⁸⁰⁾ 그리고 갑신정변 이후 한동안 임오군란 관련자들에 대한 처벌은 소강상태였다가 1892년(고종 23) 12월에 8명이 새로 임오군란 가담자로 적발되어 처형·논핵되었다. 임오군란이 발발한 지 10년 뒤에 이르기까지 관련자들을 새로 색출하

377) 김성혜, 2010, 「고종시대 군주권 위협 사건에 대한 일고찰」, 『한국문화연구』18, 17~18쪽.

378) 한성민, 2001, 『일본의 망명자 김옥균 처우책과 그 성격』, 동국대학교 사학과 석사학위논문, 15~16쪽.

379) 박은숙, 2005, 『갑신정변 연구』, 역사비평사, 518쪽.

380) 1882년에 입록된 자는 李景夏·申正熙(이상 군란 당시 兩營의 將臣으로서 군란을 막지 못한 책임 때문에 논핵), 任應準·李會正(군란 당시 中宮殿 葬禮를 주도한 죄), 白樂寬(한성에 봉화를 올리고 적사상소를 올리며 군란에 동조)였다. 1883년에 입록된 자는 鄭顯德(군란 직후 형조참판으로 기용), 李載晚(군란 직후 사헌부 장령에 임명, 대원군 세력에 대한 停啓를 주도), 趙宇熙(군란 직후 승정원에 임용), 李敦應·吳夏泳·尹胄鉉·姜凡秀(대원군 당여로 지목됨)였다. 1885년 8월에 입록된 자는 李永植(군란 당시 병졸로서 가담)였다. 이중 이경하와 신정희는 군란에 가담한 자는 아니었기에 유배로 그쳤다. 이돈응 외 3명은 대원군 세력과 가까운 인물이었으나 역시 군란에 가담하지는 않았기에 유배로 그쳤다. 이들에 대한 처벌은 대원군 세력에 대한 견제의 성격이 강했던 것으로 보인다.

여 논핵하는 것은 그만큼 대원군 세력에 대해 연관언론이 견제하고 있음을 보여준다.³⁸¹⁾

갑신정변 가담자들에 대한 논핵도 계속 이어졌다. 양사합계를 통해서 살펴보면, 洪英植·朴泳孝·金玉均·徐光範·徐載弼은 갑신정변의 주모자로 논핵되었으며, 李點昱·吳昌模·車弘植·徐載昌·高興宗·南興喆·崔英植은 정변 가담자로 논핵되어 모두 처형되거나 斃戮되었고 함께 1884년(고종 21) 12월 16일에 양사합계에 入錄되었다. 李永植·李應浩·全興龍·尹啓完·申興模·金昌基·閔昌洙·崔聖郁·李上祿도 정변 가담자로 고발되어 처벌을 받았고³⁸²⁾ 1885년(고종 22) 12월 24일 양사합계에도 입록되었다.

그러나 1886년(고종 23)부터 갑신정변 가담자에 대한 논핵의 성격이 틀러지기 시작했다. 4월 10일 大司諫 許稷은 상소를 올려 ‘朴泳孝의 아버가 죽었을 때 재물을 내어 묻어 준 사람’³⁸³⁾, ‘金玉均 등이 도망 중에 있는데 편지를 써서 연락한 사람’³⁸⁴⁾에게도 죄를 물어야한다고 주장하면서, 갑신정변 당시 승정원에 들어가 역적의 명한 전한 申箕善과 역적들을 도운 慶光國을 처벌해야 한다고 주장했다.³⁸⁵⁾ 같은 날 副司果 李在祐은 일본에 망명 중인 갑신정변 주모자들과 서신을 주고받았다는 죄목으로 申箕善, 李道宰, 洪晉游, 安宗洙, 慶光國을 처벌할 것을 주장했다. 4월 15일에는 前 副校理 朴周雲이 상소를 올려 갑신정변 당시 승지였던 申錫遊·朴顯陽,

381) 1892년에 논핵된 인물들은 朴弘根·金興燁·辛興萬·鄭景石·朴萬吉·申千石·朴鳳文·金漢福으로 모두 임오군란 당시 하급병졸로서 참여한 이들이었다. 이들의 행적은, 박흥근이 院隸와 다툼 사건을 捕盜廳이 조사하던 와중에 밝혀졌다. 『承政院日記』에 따르면 1892년 11월 10일 院隸 林周鉉와 別監 朴弘根이 서로 구타한 사건이 등장하며, 12월 22일 親軍壯衛營이 계를 올려 이 구타사건의 전말을 보고했다. 그런데 같은 날 좌우포도청이 죄인 朴弘根 외 7명을 鞠廳으로 보내기 위해 義禁府로 이송한다고 아뢰었다. 포도청 및 장위영에서 구타 사건을 조사하는 問招 중에 임오군란 당시의 행적과 관련자들을 적발한 것으로 보인다. 특이한 점은 이들에 대해 연관들은 차자나 상소를 전혀 올리지 않고 곧바로 兩司舍啓에 新啓로 거론했다는 것이다. 이는 당시 연관들이 박흥근 등 죄인들의 처벌을 조정의 중요한 문제로 인식하고 있지 않았는데도 연관들의 공식논핵대상으로는 수용했음을 의미하며, 대원군 세력 견제를 위해 연관조직이 활용된 영향으로 보인다.

382) 李上祿은 유배형에 처해졌고 나머지는 모두 처형되었다.

383) 박영효의 아버지는 朴元陽이며, 그의 시신을 수습한 이는 박원양의 제자인 魚允中和 친우인 金允植이었다.

384) 池雲英·池錫永 형제를 말한다.

385) 『高宗實錄』 23년 4월 10일.

병조에 입직했던 尹雄烈, 安宗洙의 친아우로서 일본에 망명 중인 갑신역적과 서신을 주고받은 安寧洙에게도 죄를 물어야한다고 주장했다.³⁸⁶⁾ 1887년(고종 24)에는 池雲英·池錫永 형제가 역시 일본에 망명한 갑신정변 주모자들과 내통했다는 이유로 논핵되었다.³⁸⁷⁾

이들 중 신기선·이도재·신석유·박호양, 홍진유는 갑신정변 당시 승지로서, 윤웅렬은 병조 관원으로서 정변 주모자들을 방조했다는 것이 논핵의 이유였다. 그러나 당시 近侍職이었던 이들이 고종을 보좌하기 위해서는 갑신정변 주모자들과 함께 있을 수밖에 없었다. 이들은 임오군란 당시 왕후의 시체 없이 장례를 치르기를 주도했던 任應準이나 李肅正처럼 고종에게 확실히 적대적인 활동을 한 일이 없었다. 게다가 경광국, 안종수는 정변에 참여하지도 않았고 정변 내각에 임용되지도 않은 인물이었다.³⁸⁸⁾ 지석영과 지운영의 경우는 아예 고종의 밀서를 받고 김옥균을 암살하기 위해 일본에 갔거나 연락을 했던 이들이었다.³⁸⁹⁾ 이처럼 갑신정변과 직접적으로 관련이 없거나 혹은 정반대의 입장에 있었던 인물들조차도 논핵을 한 것이다.³⁹⁰⁾ 이러한 논핵이 제기된 이유는 명확하지 않으나, 갑신정변 가담자에 대한 처벌이 더 이상 시급하지 않을 정도로 사후처리가 완료되었음은 확인된다.

1888년까지 연관언론은 임오군란·갑신정변 관련자들에 대한 논핵에 치중하면서 점차 줄어드는 경향을 보였다. 개화가 기정사실화되고 정변이 진압되면서 고종의 통치권을 직접적으로 위협하는 요소들이 중앙정계에서

386) 『高宗實錄』 23년 4월 15일.

387) 『高宗實錄』 24년 4월 26일. 이날 副司果 徐行輔, 兵曹正郎 蔡相夏가 갑신정변 당시 신기선이 역적의 명령을 써서 반포하고, 지석영이 박영효·박영교를 도왔으며, 지운영은 김옥균을 생포해오겠다고 하면서 도리어 내통했다고 탄핵했다. 그리고 28일부터 이에 근거하여 연관의 논핵언론이 시작되었다.

388) 박은숙, 2005, 위의 책, 516~517쪽.

389) 김성혜, 2015, 「1886년 일본망명자 김옥균 유폐의 전말과 그 원인」, 『아세아연구』 161, 152~154쪽.

390) 연관들은 신기선을 추국하는 과정에서 이름이 나온 李載元, 李載完, 洪淳馨, 沈相薰, 金洛進까지도 추국할 것을 요청했다. 그러나 『推案及鞫案』에 따르면 이들은 갑신정변 주모자들에 의해 일방적으로 내각구성원으로 거론되었거나 변란 당시 근시직으로서 고종의 측근에 함께 있었을 뿐이었다. 고종은 이들에 대해서는 죄를 발견할 수 없었다고 비답하며 연관들의 요청을 불허했다.(『承政院日記』 고종 24년 윤4월 21일)

배제되자, 고종의 통치권을 호위하기 위해 활용되던 언관언론 또한 자연스럽게 소강되어간 것으로 보인다.

그런데 1889년(고종 26) 들어서 언관언론에 새로운 양상이 확인된다. 이는 1889년 5월 京畿 砥平縣 鄉校首任 韓容奭에 의해 촉발되었다. 5월 24일 경기 儒生 金思翼 외 205명이 상소를 올려, 韓容奭·柳智永·李承禧를 논핵했다. 김사익 등은 이 상소를 통해, 한용석의 많은 선비들 앞에서 宋時烈을 두고 ‘그가 尹宣擧의 誌文을 지은 것³⁹¹⁾이 尹拯의 본의에 차지 않았으니 어찌 바른 선비라 할 수 있겠는가. 그의 편에 선 사람은 대부분 잡된 무리이다’라고 비난했으며, 또한 金昌集·李頤命·趙泰采·李健命을 비판하며 말하기를 ‘辛丑·壬寅 연간에 王世弟를 책봉한 일은 어찌 公論이라고 할 수 있겠는가. 이들은 참으로 흉악한 신하이다’라고 비난한 반면, 趙泰耆·柳鳳輝·李光佐·崔錫恒에 대해서는 ‘이들은 참으로 충성스러운 신하이다’라고 칭찬했다고 비판했다.³⁹²⁾ 요컨대 한용석이 경기 유생들 앞에서 노론 의리를 정면으로 부정하고 소론 의리를 내세운 것을 들어 논핵한 것이다. 유지영은 한용석과 함께 활동하는 한편 驛의 吏隸로 하여금 鄉校에 재물을 바치게 하고서 姓을 바꿔주고 役을 면하게 하면서 이러한 자신의 행동을 文成公 安珦에 비유했는데, 이러한 비유가 참람하다는 이유로 논핵되었다. 이승희는 당시 砥平縣監으로서 한용석과 유지영의 잘못은 처벌하지 않고 도리어 이들의 잘못을 지적한 유생들을 괴롭히고 이를 감사에게 보고했다는 이유로 논핵되었다.³⁹³⁾

유생들은 이들을 유배할 것을 요청했으나, 고종은 상소의 취지는 인정하면서도 처벌에 대해서는 ‘참작하여 해아리고 있다’고만 답했다. 그러자 5

391) 송시열의 제자였던 윤증이 자신의 아버지 윤선거의 지문을 지어달라고 송시열에게 부탁했으나, 평소 윤선거를 마뜩찮게 여긴 송시열이 지문을 성의없이 지어 윤증과 송시열의 관계가 틀어진 사건이다. 이는 소위 ‘懷尼是非’로 불리며 서인 집단이 노론과 소론으로 갈라지는 결정적 요인이 되었다.

392) 金昌集·李頤命·趙泰采·李健命은 경종 즉위 초 당시 延祔君이었던 영조를 王世弟로 책봉한 노론 4대신이었다. 반면 趙泰耆·柳鳳輝·李光佐·崔錫恒은 경종이 중용한 소론 대신들이었다.

393) 『承政院日記』 고종 26년 5월 24일.

월 28일 성균관 유생들이 捲堂을 실시하며 한용석·유지영·이승희의 처벌을 요청했다.³⁹⁴⁾ 같은 날 弘文館과 兩司도 각각 聯劄을 내어 이들을 推鞠할 것을 요청했다. 이에 5월 29일 한용석 등은 刑訊 후 遠配하도록 조치되었으나, 언관들은 의금부에서 추국을 계속할 것을 요청하는 논핵언론을 이어나갔다.

한용석의 발언은 송시열과 윤증의 대립을 둘러싼 노론-소론의 갈등과 延祚君의 왕세제 책봉을 둘러싼 辛壬義理를 모두 언급하고 있다. 이는 조선후기 노·소론 당론서에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 두 주제였다.³⁹⁵⁾ 그러나 향교의 일개 首任의 발언인데다가 노소론 집단의 논쟁으로 확대된 것도 아니었기에 큰 논란이 벌어질 상황은 아니었다. 오히려 지평 현감 이승희가 향교의 운영에 개입하려 했던 것이 소란의 본질일 가능성도 있는 사안이었다.

고종은 이들을 의금부에서 추국할 것을 요청한 언관언론에 대해, 의금부가 아닌 刑曹와 吏曹가 조사를 담당하라고 비답을 내렸다.³⁹⁶⁾ 시벽의 논란이 사면령을 둘러싼 정치적 공방거리였다면, 노소의 문제는 시골 사대부들 사이에서 벌어진 하나의 해프닝으로 끝날 수 있는 문제였던 것이다. 실제로 성균관 유생들이 한 차례 권당을 한 것과, 승정원과 영의정이 5월 29일 하루 논핵에 참여한 것 외에는 다른 관원들은 이 논핵에 참여하지 않았다.³⁹⁷⁾

그런데 이들에 대한 논핵언론에 일부 언관들이 불참하기 시작하면서 논란이 확대되기 시작했다. 6월 3일 고종은 논핵에 참여하지 않은 修撰 徐相濂, 司諫 呂圭亨, 持平 高時協을 모두 찬배 조치했다. 그리고 같은 날 弘文館과 兩司는 각각 聯劄을 올려 이 세 명의 언관이 한용석 등을 논핵

394) 『承政院日記』 고종 26년 5월 28일.

395) 김용흥, 2012, 「조선후기 당론서의 객관적인 연구는 가능한가?」, 『역사와현실』85, 23쪽.

396) 『承政院日記』 고종 26년 5월 29일.

397) 『承政院日記』 고종 26년 5월 29일. 이날 영의정 심순택은 따로 혼자서 劄子를 올려 한용석 등을 논핵했다. 대개 영의정 등이 논핵에 참여할 경우 중추부 高官들과 함께 계사를 올리거나 의정부 명의로 계사를 올리는 것이 관례임을 감안하면 매우 소극적인 참여라고 할 수 있다.

하는 언론에 참여하지 않았음을 들어 스스로引避하며 遞差를 요구했다.³⁹⁸⁾ 고종은 이에 대해, 사실을 조사하는 것은 동일하니 (의금부에서 추국할 것을) 다시 쟁집하지 말라고 비답하면서, 三司 중 세 명이 規避한 것을 이제야 거론하는 것을 꾸짖었다.³⁹⁹⁾

서상집은 1865년생으로, 1885년 增廣別試文科에 급제하여 1886년 待敎會圈에 뽑히고 1888년 都堂錄에 올랐다. 그리고 假注書, 檢閱, 記事官, 副修撰 등을 역임한 인물이었다. 여규형은 1848년생으로, 1882년 문과에 급제하고 假注書, 兵曹員外郎과 三司言官職 등을 역임했다. 고시협은 生年과 及第年은 불확실하나 철종 초부터 別檢, 監察 등으로 있다가 言官職으로 진출한 인물이었다.⁴⁰⁰⁾ 요컨대 이들은 淸要文翰職에서 주로 재직했던 인물들로 정치적인 논란을 일으킬만한 인물들은 아니었다. 한편 이들에 대해서 황현은 ‘(한용석 등에 대한) 합계를 올릴 때 수찬 서상집과 사간 여규형은 소론이므로 참여하지 않았고, 지평 고시협은 호남 사람으로 … 본래 가문이 가난하고 또 소론이었으므로 참석하지 않았다’고 평하고 있다.⁴⁰¹⁾ 즉 상기 세 연관의 언론불참은 연관 내부에서 발생한 노론-소론

398) 『承政院日記』 고종 26년 6월 3일. … 司諫臣呂圭亨 持平臣高時協 修撰臣徐相集 無端規避 始終恬然 天鑑孔昭 恩譴始下 此非臣分豈可參恕乎 臣等忝在寮案 未能早相規正 以致今日之愆誤 請遞斥臣等職名 以存臺體焉 取進止 答曰 省筭具悉 不必張大 而究覈則一也 勿復爭執 三司中三人規避 今始舉論乎 已爲處分矣

399) 연관조직이 이 세 명의 연관들에 대해 제 때에 대응하지 못한 이유는 명확하지 않다. 다만 이들에 대한 논핵언론이 한창 진행되고 있던 6월 20일, 고종은 입시한 도제조 沈舜澤과 이 사안에 대해 논의했다. 이 자리에서 심순택은 ‘大論이 한창일 때 다른 의론을 낼 것이 있으면 즉시 서로 規戒하고 권면하며 차자를 올리기도 하고 계사를 올리기도 하여 법규를 적용하여 죄상을 따져서 처단하는 것이 대간의 체모요 옥당의 규율입니다. 연일 차자로 아뢰어 죄과를 탄핵해야 하는데 탄핵하지 않고 뒤늦게 스스로 자신의 죄상을 나열하였으니, 이미 매우 전도되었습니다. 더군다나 臺官의 차자와 계사는 본디 엄정한 것인데 전후로 말을 만든 것이 크게 체단을 어겼습니다. 이것은 규례에 어둡다고 하여 그대로 놓아두고 경책하지 않을 수 없으니, 체모를 무너뜨린 양사에 刊削을 시행하고 규례를 어긴 옥당에 건파의 형전을 시행하는 것이 어떻겠습니까’라고 제안했으며 고종은 이를 승인했다. 심상훈에 따르면 삼사의 관원들이, 연관 내부에 의견충돌이 발생했을 경우 어떻게 논의·피해·처치해야하는지 그 규례를 제대로 숙지하지 못했던 것으로 보인다. 이는 탕평정치기 이후 연관의 정치적 위상이 약화되고 조직의 기강이 취약해지면서 봉당정치기에 확립된 피해규칙이 제대로 작동하지 않게 된 결과였다.

400) 이상 『承政院日記』 참조.

401) 『梅泉野錄(上)』, 107쪽.

간 대립으로 인한 사건이었다.

이들에 대한 논핵은 언관 내부에서 매우 중요하게 다뤄졌다. 우선 6월 3일 三司의 引避 이후 서상집·여규형·고시협은 한용석 등과 함께 언관언론에서 함께 논핵되기 시작했고, 이날 6명이 모두 兩司승啓에 入錄되었다. 언관이 언론 상의 문제로 언관의 합계에서 논핵된 것은, 필자가 조사한 바에 따르면 순조대 이후에 처음 나타나는 사례였다.

그러나 이 사안은 최초로 상소를 올린 경기 유생들을 제외하면 지방유생들의 추가적인 언론을 끌어내지 못했으며, 중앙의 관료들에게도 무관심한 문제였다. 그런데도 언관들만이 이 문제를 언관 내부의 갈등까지 포함하여 啓辭에 올리고, 1894년 갑오개혁으로 언관이 폐지될 때까지 유지해 갔던 것은 언관의 문제의식과 언론활동이 당대의 문제의식과 매우 동떨어졌음을 보여준다.

이 시기 언관언론이 당시 논의되어야 할 국가적 문제들을 제대로 다루고 있었다고 말하기는 어렵다. 상술한 것처럼 1885년 이후 조선은 청국의 내정간섭으로 심각한 주권침해를 겪어야만 했다. 그 외에도 영국군에 의한 거문도점령사건, 청국과의 국경회담, (이상 1885년), 조러밀약(1886년), 구미전권공사파견(1887년), 한성 내 외국상인과 조선상인의 충돌, 일본과의 방곡령 논란(이상 1889년) 등 개항으로 인한 다양한 사건들이 일어나고 있던 때였다. 그러나 언관언론은 1881년 《조선책략》 전래 당시보다도 이에 대해 다루지 못하고 있었다.

또한 지방에서 민란·변란도 빈발하기 시작했다. 경기 驪州, 강원도 原州(이상 1885년), 전라도 光陽, 경기 水原(이상 1889년), 함경도 咸昌(1890년), 제주도, 강원도 高城(이상 1891년), 함경도 咸興, 함경도 德原, 강원도 狼川, 평안도 成川·江界, 함경도 鍾城(이상 1892년)에서 민란이 발생했으며, 1893년에는 평안도 咸從, 開城府, 황해도 黃州·中和, 평안도 江界, 황해도 鐵島, 함경도 會寧·鍾城, 경상도 統營, 평안도 雲山, 전라도 金府, 경기 楊州 등 전국에서 민란·변란이 일어났다. 이러한 양상은 1893년 말

전라도 古阜에서 일어난 갑오농민봉기로 이어졌다. 이는 세도정치기부터 이어진 전근대적 모순과 개항으로 인해 겪어야 했던 서구근대의 충격이 중첩되면서, 사회의 하부가 붕괴·저항하고 있는 양상으로, 철종대 말기 전국에 민란·변란이 확산되던 상황이 재현된 것이다.

그러나 연관언론은 이러한 문제들을 의미있게 다루지 못했다. 탐학을 저질러 민란·변란의 빌미를 제공한 지방관들에 대한 의례적인 논핵도 전혀 없었다. 대신 상술한 것처럼 임오군란·갑신정변 가담자들에 대한 논핵에 집중하거나, 변란주도자들에 대한 처벌을 요청하거나,⁴⁰²⁾ 혹은 사면령에 반대하는 것뿐이었다. 1885년 이후 내려진 사면령 중 주목되는 것은 1890년 11월 7일과 1891년 2월 12일 내려진 사면령이었다. 1890년 11월 7일 사면령은 고종과 명성왕후, 세자가 병환에서 회복된 것을 기념하여 발표된 것으로 朴顯陽·鄭完默·韓鎭泰(이상 갑신정변 관련자)·金興求(백성 토색)·韓聖根·徐廷奎·李敏翼(이상 逋欠)·韓炯履·黃浩錫·鄭應夔(이상 무단 귀향 및 출사 거부) 등이 사면되었다.⁴⁰³⁾ 1891년 2월 12일 사면령은 왕세자 하례를 기념하기 위한 것으로 金俊文(참언 유포)·沈聃應·驗察·林根實(유흥영 변란 관련자)·李載永(관리 폭행 및 죄수 탈옥 방조)·池錫永(갑신정변 관련자)·韓喆重(무엄한 행동)·李承禧(노론-소론시비 개입)·朴準禹(문서 위조)·崔洛周(지방관 탐학)·奉慶夏(백성 토색)가 사면되었다.⁴⁰⁴⁾ 요컨대 이 시기 사면령은 고종 즉위 이후 벌어진 변란 관련자 및 관리로서 품행에 문제가 있거나 위법한 인물들에 대한 것이었다. 이는 연이은 변란과 사회불안으로 고종 정부의 통치권력이 흔들리는 것을 막기 위한 조치였으나 당시 사회의 구조적인 모순을 해결하기 위한 의미있는 시도라고 보기는 어려웠다. 그리고 연관들은 사면령에 반대하며 법의 엄정한 적용을 관성적으로 주장할 뿐이었다.

402) 1885년 이후 연관언론에서 거론한 변란은, 궁궐에 침입하여 변란을 일으키려고 하다가 적발되어 처형된 李瑾應 등의 변란이 유일하다. 그나마 筍子·上疏를 통한 언론은 4회에 그쳤고, 이근웅 외 변란가담자 7명은 양사합계로 돌려졌다. 대신 연관들은 갑신정변 가담자로 지목되어 유배된 지식영에 대한 사면령에 반대하는 언론에 집중했다.

403) 『承政院日記』 고종 27년 11월 7일.

404) 『承政院日記』 고종 28년 2월 12일.

이처럼 언론언론이 시대적 유효성을 상실해가는 가운데, 그 활동 또한 침체되어가는 징후가 사료를 통해 확인된다. 1890년 7월 19일, 校理 李龜相은 상소를 올려 자신이 언론으로서 책임자가 아니므로 체차해주기를 요청하면서, 홍문관 운영이 거의 파행되고 있음을 지적했다.⁴⁰⁵⁾ 이는 이귀상이 약 보름 동안 홍문관 교리에 재직하면서 느낀 소회를 밝힌 것인데, 그에 따르면 옥당 중에서 지방에 있는 자가 반이 넘고 설령 서울에 있더라도 모두 사양하고 피하기를 주로 하여 아예 숙배하지 않고 면하기를 꾀하는 자가 있고, 조금 사체를 아는 자는 겨우 숙배는 하지만 入番이나 經筵 등의 일은 보잘것없는 것이나 작은 일로 돌려 회피하고 있는 것이 보통이었다. 그리고 이러한 폐단이 생긴 이유는 빈번한 교체 때문이라고 지적하고 있다. 이귀상의 지적은 언론조직이 침체한 본질적인 원인을 지적한 것이지만, 고종은 이에 대해 ‘글의 내용이 거칠고 경솔하다’고만 비답을 내렸을 뿐이었다. 그리고 다음날 이귀상은 외람된 상소를 올린 죄로 譴削의 처벌을 받았으나, 곧 다시 敍用되었다.⁴⁰⁶⁾ 오히려 특이한 점은, 이귀상이 홍문관의 동료 관원들의 근무 태도를 정면으로 비판했음에도 이에 대해서 인함이나 반박 언론이 전혀 없었다는 것이다. 이는 이귀상의 말처럼 홍문관 관원의 근무가 완전히 파행되었기 때문이라는 것 외에는 달리 설명할 수 없는 모습이었다.

한편 1893년(고종 30) 이후 언론언론은 동학교도들에 대한 대응에 집중하고 있다. 동학교도들은 1892년 말부터 敎祖伸冤運動을 추진했으며, 公州集會(1892. 10.), 제1차 三禮集會(1892. 11.), 上京伏閣上疏 및 제2차 三禮集會(1893. 2.), 報恩集會(1893. 3.)의 순서로 전개되었다.⁴⁰⁷⁾ 제1차

405) 『承政院日記』 고종 27년 7월 19일. 校理李龜相疏曰 … 自今月初一日 卽爲謝恩入直而迄今十五日于茲矣 其間諸玉堂之改差 非不多矣 而在外者過半 雖或在京 皆以辭避爲主 初不肅拜 而圖免者 有之稍解事體者僅爲肅拜而至於入番等事付之薄物細故或稱親患或稱親忌今日辭出明日蒙遞 雖以應敎言之既有經筵定式則數日持被義不敢辭而請番之人反爲冷笑 大抵此弊久成膏肓而究其所由則都出於朝拜夕遞視之若五日京兆耳 … 省疏具悉 疏辭甚荒率矣

406) 『高宗實錄』 27년 7월 20일.

407) 허수, 2013, 「교조신원운동기 동학교단과 정부 간의 담론투쟁 - 유교적 측면을 중심

삼례집회에는 수천 명, 보은집회에는 2만 여명이 참석했으며, 복합상소가 시행될 당시에는 동학교도들이 斥倭斥洋을 주장하는 벽보를 외국 공관과 서울 시내에 게시하여 한성 내 여론이 매우 소란스러웠고 정부도 긴장할 수밖에 없는 상황이었다. 고종은 이들에게 ‘상소를 중지하고 해산하면 원하는 바를 들어주겠다’라고 답하여 복합상소를 해산시켰으나 이후 태도를 돌변하여 疏頭인 朴光浩를 체포하라고 명하는 한편 동학교도들의 상경을 막지 못한 全羅監司 李耕植과 漢城府尹 申正禧를 파직시켰다.⁴⁰⁸⁾ 그리고 궁궐의 경비를 엄격히 할 것을 지시하면서 ‘이전과 같이’ 함부로 궐문 안에 雜人들이 들어오는 폐단이 있다면 수문장 뿐만 아니라 兵曹堂上과 郎廳도 처벌하겠다고 전교했다.⁴⁰⁹⁾

이처럼 동학조직에 의해 중앙정부까지 위협을 받고 있는 상황에서 언관 언론은 어떠했을까? 교조신원운동이 진행되었던 1893년 올려진 언관언론은 총 18건으로, 고종대 언관언론의 매년 평균수인 47건에 한참 못 미쳤다. 그런데 형식적으로 특이한 점은, 이 해에 올려진 啓辭가 4건, 劄子가 5건, 上疏가 9건으로, 언관들의 상소가 전체 언론의 절반에 달하고 있다는 점이다. 한 해 올려진 언관언론 중 상소의 비중이 이처럼 높은 것은 고종대 전체 중 1893년도에만 나타나는 특징이다. 言官啓辭는 본래 기관 명의의 공식적인 언론문서였다. 言官劄子 또한 개인이 아닌 기관의 명이나 혹은 다수인의 聯劄이 관례였다.⁴¹⁰⁾ 반면 상소는 보다 자유롭게 개인의 의견을 표명하는 형식이었으며 실제로 聯疏보다 단독상소가 훨씬 더 많이 올려졌다.⁴¹¹⁾ 즉 1893년의 언관언론은 전반적으로 위축된 상황에서, 언관 기관의 조직적인 대응이 아니라 언관 개인들의 의견표명이 더 많이 올려지고 있었다.

으로, 『한국근현대사연구』66, 10~11쪽.

408) 이현희, 2004, 「19세기 한국사회와 교조신원운동 - 동학농민혁명의 배경분석」, 『동학학보』8, 36쪽.

409) 『高宗實錄』 30년 2월 12일.

410) 고종대 올려진 言官들의 言論劄子是 총 477건이었으나 이중 한 사람의 명의로 올려진 차자는 한 건도 없었다.

411) 고종대 올려진 言官들의 言論上疏는 총 144건이었으며, 이중 123건이 단독상소였다.

언론의 내용을 보면 이러한 성격은 더 분명해진다. 1893년 중 양사합계에 新啓된 대상은 前 司諫 權鳳熙와 前 正言 安孝濟였다. 이들은 原任言官으로서 8월 21일 같은 날 각각 상소를 올렸는데, 권봉희는 당대의 상황을 국가적인 위기로 진단하면서, 그 원인에 대해 ‘전하의 마음이 공명정대하지 못하고 전하를 돕는 관리들을 책임자로 얻지 못했기 때문’이라고 지적했다.⁴¹²⁾ 안효제는 北關王廟에서 무당이 제사를 지내는 상황을 지적하면서, 이 때문에 巫覡과 승려가 득세하여 나라의 기강이 흐트러졌음을 지적한 바 있다.⁴¹³⁾

이들의 지적은 당시 상황을 감안했을 때 오히려 일리가 있었다. 1885년 이후 통치권이 안정된 이래 보이는 고종의 ‘독단적인 인사’에 대한 비판은 여러 사료를 통해서 확인된다. 1889년에는 右議政 趙秉世가 사직상소를 올리면서, 고종이 政丞조차 합당한 논의 없이 혼자 판단하여 특지로 세우는 것을 비판하며 이는 사대부뿐만 아니라 軍人·下隸·農民에 이르기까지 옳지 않게 여기고 있다고 간언할 정도였다.⁴¹⁴⁾ 인사권의 사적인 남용이 지방관의 부패로 이어진다는 것이 당대 사대부들의 인식이었음을 감안할 때, 권봉희의 주장은 동학교도들의 소요에 대해 당대 사대부들이 제시할 수 있는 근본적인 諫言 중 하나였다.

안효제의 경우도 마찬가지였다. 동학교도들이 교조신원운동을 추진하면서 제시했던 논리 중 하나는, 동학이 설령 異端이라고 하더라도 많은 이단 중에서 하필 동학만 배척할 이유가 없다는 것이었다. 당시 서구 각국의 압박과 고종의 개항정책에 의해 천주교는 포교의 자유가 보장되었고, 기독교

412) 『高宗實錄』 30년 8월 21일. 前司諫權鳳熙疏略 … 況聖姿之聰明 足能奮發至治 而今日國勢之綴旒若是者 何也 誠緣聖心 不能大公 而輔翼不得其人 …

413) 『高宗實錄』 30년 8월 21일. 前正言安孝濟疏略 … 乃者有一種怪鬼 陰挾狐蠱 假稱聖帝之女 自作北廟主人 以妖譎荒誕不經之說 誑惑中外 濫稱君號 敢竊榮寵 又廣引士大夫嗜利無恥者 曰弟曰子 而煽相响噓 睚眦眩亂 以作威福 往往守宰牧伯 多出其手 … 여기서 말하는 북관왕묘를 차지하고 스스로 ‘君’을 칭하는 무당이란 眞靈君으로, 명성왕후의 측근이자 상담역을 자처하면서 정치에 까지 개입했다고 알려졌다.

414) 『高宗實錄』 26년 10월 11일. 右議政趙秉世疏略 … 而我殿下不稽顙卜 獨斷於上 拈出姓名 特旨爰立 臣之驚惶震駭 有不暇論 卿士大夫 其必曰不可 衛士輿僮 又必曰不可 蓬蓽蚩蠹鋤犁機杼之氓 又必曰不可 …

교도 암묵적으로 전파되고 있었던 상황이었다. 이런 상황에서 동학만 배척하는 것은 동학교도에 대한 재물 약탈을 정당화하는 구실에 불과하다는 것이 교단의 논리였다.⁴¹⁵⁾ 이런 상황에서 한성 내에 조정이 설치한 사당에 王后의 비호를 받은 무당이 활동하고 있었으며 이로 인해 국정이 농단되고 巫俗·道敎가 확산되고 있었다는 것은, 사대부로서 지켜야 할 유교적인 도덕 때문만이 아니라 동학소요를 진압하기 위해서도 반드시 지적되어야 할 문제였다. 그러나 권봉희의 상소는 고종을 직접적으로, 안효제의 상소는 명성왕후를 간접적으로 비판한 것이었기에 이들은 둘 다 논핵되었고,⁴¹⁶⁾ 결국 1893년 10월 27일 兩司승啓에 포함되었다. 이는 당시 언론론이 농민들의 집회 및 복합상소라는 전례없는 사건에 제대로 대응하지 못하고 사대부 집단 내의 무엄한 의견들을 논핵하는 ‘익숙한’ 방식으로 작동했을 뿐임을 보여준다.⁴¹⁷⁾

반면 언론 개인의 상소에서는 동학교도들을 진압할 것(윤길구/2.21, 이범찬/2.25, 홍종찬/2.26), 지방관 기강을 확립할 것(엄복연/8.21), 권봉희·안효제를 처벌할 것(김만제·엄복연·이재영·송정섭/8.21, 김만제/8.26) 등 보다 적극적인 주장들이 나타나고 있다. 권봉희·안효제에 대한 처벌 요청도 이들의 상소가 올려진 바로 당일 제기되어, 언론들의 연차보다 더 기민하게 반응하고 있었다. 이처럼 1893년 동학교도들의 교조신원운동으로 야기된 정국의 위기 속에서 언론들의 조직적인 대응은 약화되었으며 대신 개인의 산발적인 언론이 더 많이 나타나는 모습을 보이고 있다.

415) 허수, 2013, 위의 글, 18쪽.

416) 1893년대 올려진 5건의 차자 중 4건이 권봉희·안효제에 대한 징토였다. 나머지 1건은 2월 25일, 동학교도들의 복합상소가 종료된 지 얼마 안 되었을 때 홍문관이 올린 聯劄였다. 동학을 엄히 처벌하고, 나아가 외국과의 조약에서 원래 금지되어있는 內地에서의 宣敎를 엄금할 것을 백성들에게 분명히 밝히려는 것이었다. 이러한 내용은 이 시기 동학과 관련해서 올려진 상소에서 무수히 발견되지만, 言官劄子は 단 한 건만 발견될 뿐이다. 이는 西敎를 탄압하라는 요구가, 당시 러시아, 미국, 영국 등과 제휴하여 청국의 간섭을 막으려 했던 고종의 정책과 맞지 않았기 때문일 것이다.

417) 본래 上疏 특히 伏閣상소는 실질적으로 儒生과 사대부들의 전유물로 인식되었다. 복합상소 당시 조정은 ‘서민이 상소하려면 엄격한 절차를 거쳐야 하는데 동학당의 상소는 이런 절차를 거치지 않았다’는 이유로 상소문을 받지 않았을 정도였다.(허수, 2013, 위의 글, 20쪽) 것이다.

그런데 이런 경향은 1894년이 되면 정반대로 바뀌게 된다. 주지하다시피 이 해 1월 전라도 古阜에서 全琫準을 비롯한 동학농민군이 주축이 된 민란이 일어났다. 정부군은 농민군을 진압할 역량이 없었고, 4월에는 전주성이 점령되었다. 농민군이 정권도 전복할 수 있는 역량을 갖고 있었고 정부는 이들을 진압할 수 없음이 드러났던 것이다. 이에 조정은 청국에 동학농민군을 진압할 군대를 파병해줄 것을 요청하기에 이른다.

이런 국가적인 위기를 맞아 이 해에는 총 39건의 언론이 올려졌는데, 1893년과는 달리 이중 상소는 한 건도 없었다. 대신 33건의 啓辭와 6건의 차자가 올려졌다. 차자는 洪鍾宇에게 암살당한 金玉均의 시체에 李适과 申致雲에게 행한 형벌을 가할 것을 요청한 것이며, 나머지 5건은 권봉희·안효제를 減等하여 도배하라는 전교에 반대한 것이었다. 김옥균·권봉희·안효제는 모두 언관계사에 거론되어왔던 이들이었기에, 이 5건의 차자는 계사에 대한 관례적인 연장이었다. 반면 민란과 관련된 직접적인 언론은 없었다.

한편 5월 1일부터 6월 11일까지 농민군으로부터 전주를 방어하지 못하고 도주한 전라감사 金文鉉을 논핵하는 三司舍啓가 26회나 연이어 올려졌다. 김문현은 농민군을 진압하지 못했을 뿐만 아니라 肇慶廟와 慶基殿 등 왕실의 주요 시설들이 모여있는 全州府를 빼앗겼다는 이유로 논핵되었다. 이때 올려진 삼사합계는 고종대 전체 삼사합계 건수의 30%를 넘었으며, 1894년에 올려진 모든 언관언론(39건) 중 절반을 넘는 것이었다. 이 한 달 동안 언관언론은, 권봉희·안효제 감형 반대 차자 4건을 제외하면 오직 삼사합계에 집중되었다.⁴¹⁸⁾ 이는 언관들이 농민군에 대한 위기감을 공유하며 일사불란하게 대응했음을 보여준다. 그러나 김문현을 논핵하는 것이 농

418) 특이한 점은 金文鉉에 대해서는 兩司舍啓는 전혀 올려지지 않았고 三司舍啓만 올려졌다는 것이다. 1894년 농민전쟁이 전주부를 점령한 1894년 4월 이후에는 양사는 더 이상 합계를 올리지 않고 삼사합계로 김문현에 대해서만 논핵했다. 고종대 언관언론으로 논핵된 인물들 중 이런 경우는, 필자가 조사한 바로는 김문현이 유일하다. 이는 그만큼 갑오농민군의 약진이 언관들에게도 심각하게 인식되었음을 의미한다.

민전쟁에 대한 의미있는 언론이라고 평가하기는 어렵다.

1894년 농민전쟁은, 조선사회의 체제내적 모순과 개항으로 인한 체제외적 위기가 중첩된 사건이었다. 전근대적인 모순이 심화되어 사회의 하부구조가 붕괴된 결과 농민군이 관군을 압도하여 정권의 유지마저 불투명해진 상황이었다. 또한 이를 진압하기 위해 외국군대가 국내에 파병되기에 이르면서, 원래 취약했던 근대 세계외교질서 속에서의 조선의 지위는 더욱 열악해졌고 결국 청일전쟁이 발발하게 되었다. 중화사대주의에 기반한 국제질서와 유교적 신분제에 입각한 국내체제 속에서 작동하던 언론언론은, 구체제의 모순과 신질서의 위협 사이에서 의미있는 역할을 하기 어려웠던 것이다.

IV. 갑오개혁 이후 言官제도 폐지

1. 청일전쟁 발발과 言官제도 폐지

1) 甲午改革과 정부 개편

갑오개혁은 1894년 농민전쟁과 청일전쟁을 계기로 일어난 조선의 근대화 개혁이었다. 갑오개혁을 추진한 주체는 개항 이후 서구 학문을 접하고 훈련하며 근대국가를 만들고자 했던 개화관료였다. 그들이 추진한 정책들 중 상당수는 당시 조선 사회가 겪고 있던 모순들을 해결하기 위한 것이었다. 그러나 갑오정부는 1894년 농민군을 진압하기 위해 청일 양국이 군대를 파병하고, 일본군이 경복궁을 무단으로 점령하고 청일전쟁을 개전한 상태에서 내정개혁을 요구하는 등 조선의 국권이 심각하게 침해당한 상태였기에 비로소 성립될 수 있었다. 특히 국가권력의 핵심인 정부개혁안에 관해서는 일본의 영향이 강하게 개입했음을 부정할 수 없다.⁴¹⁹⁾

초기 갑오개혁을 주도한 기관은 군국기무처였다. 1894년 6월부터 11월까지 약 6개월 간 210건에 달하는 의안을 발표하여 개혁을 주도했다. 개혁안은 정치, 외교, 경제, 사회, 행정, 군사·치안, 교육, 사법 등 전 분야를 망라하고 있다. 그중에서 특히 신분제의 철폐, 근대적 보통교육과 전문관료교육의 시행, 근대적 사법제도 확립, 독립외교 구체화, 지방제도 개혁 및 조세행정의 효율화, 화폐제도 개혁, 경찰권력의 독립과 일원화 등은 조선의 근대 지향 개혁 중에서도 가장 적극적이며 전면적인 성과였다. 그런 점에서 갑오개혁이야말로 한국 근대의 시초라는 주장이 오래 전부터 있어 왔다.⁴²⁰⁾

그러나 당시 추진되었던 개혁안 중에는 일본의 영향을 받은 부분도 존재했다. 우선 갑오개혁을 주도했던 기관인 군국기무처는 조선주재 일본공

419) 갑오개혁의 자율성·타율성 문제에 대해서는 왕현종, 2003, 『한국 근대국가의 형성과 갑오개혁』, 역사비평사, 26~29쪽. 참조.

420) 천관우, 1954, 「甲午更張과 近代化」, 『사상계』12월호

사관 직원인 杉村濬가 岡本柳之助, 兪吉濬 등과 협의하여 설립한 것이었다.

나는 … 신정부 조직에 앞서 평의회를 만들고 그 평의회에서 모두의 의견을 통일할 필요가 있다고 생각했다. 이를 동지들과 상의했더니 모두 동의하므로 공사관에 돌아가 오오토리 공사께 말씀드렸다. … 26일 오전 11시 왕궁에 가서 대원군을 배알하고 모두의 의견을 통일하기 위한 평의회를 만들 필요성을 말하자, 대원군께서는 굳이 이의를 제기하지 않으셨다. 이에 돌아가 다시 의논하여 의원으로 적합한 사람 등을 찾아, 다음날 27일 오전 11시 왕궁에 가서 대원군께 말씀드리자 대원군께서는 그것을 받아들여, 명칭을 ‘軍國機務所’로 하도록 명하셨다. 이날 金宏集이 영의정으로 임명되는 동시에 군국기무소 총재로 임명되었다.⁴²¹⁾

이후 군국기무처는 스기무라 후카시의 주장에 따라 일본의 원로원 혹은 추밀원을 모델로 하여 설치되었다. 그리고 일본 측의 주도권을 확보하기 위해, 총재의 지명에 따라 상임 기초위원 약간명을 두되 군국기무처 회의에 상정할 議案은 미리 기초위원이 스기무라 서기관과 오카모토 류노스케 등과 협의를 거쳐 원안을 작성하여 총재가 회의에 상정하는 방법을 취했다.⁴²²⁾ 또 일본 공사관 書記生 塩川一太郎가 仮郎廳으로 총재를 보좌했다. 이처럼 군국기무처의 정책의결은 일본의 영향 하에 진행되도록 기획되었다.

갑오개혁의 실제 개혁내용에도 그러한 성격이 반영되었다. 군국기무처 설치 이후 일본이 제일 공을 들여 추진한 안건은 조선을 중화사대질서로부터 독립시키는 것이었다. 6월 25일 설치된 군국기무처는 설치된 지 3일 뒤인 6월 28일부터 議案을 발표하기 시작했으며, 그중 하나가 ‘청국의 年號가 아닌 開國紀年을 사용할 것’이었다. 그리고 같은 날 ‘청국과의 조약을 개정한 뒤 특명전권공사를 각국에 파견할 것’을 발표했다.⁴²³⁾

421) 杉村濬, 1986, 『재한고심록(在韓苦心錄)』, 민족문화. 62~63쪽.

422) 稻葉繼雄, 2006, 『구한말 교육과 일본인』, 온누리, 7쪽.

423) 『議案, 勅令』 1894년 6월 28일.

이러한 조치는 고종이 청국의 견제를 배제하고 주권국가로서의 외교권을 확립하기 위해 보빙사 파견, 박정양 주미공사 파견 등을 추진하는 과정에서 끊임없이 시도했던 일이긴 하다. 그러나 군국기무처가 설치되었던 때는 청일전쟁 개전을 목전에 둔 상황이었다. 이런 때에 청국과의 관계를 급격히 단절시키는 것은 곧 일본의 영향력을 강화시키는 결과를 낳았다. 실제로 청일전쟁 선전포고가 발표된 7월 1일 군국기무처는 ‘이번에 일본정부에서 出力하여 우리 고유의 자주를 保認하였으므로 급히 전권대사를 파견하여 후의를 치사하고 隣好를 더욱 돈독히 할 것’이라는 議案을 내어, 일본의 조선 출병을 변호하는 한편 전권대사를 파견하여 대일관계를 강화할 것을 강조했다.⁴²⁴⁾ 그리고 7월 26일에는 ‘大朝鮮大日本兩國盟約’이라는 이름의 공수동맹을 체결하여, 조선의 노동력과 행정력을 청일전쟁을 치르는 일본을 위해 제공했다.⁴²⁵⁾

이러한 특징은 개혁의 파급력에도 악영향을 끼쳤다. 청일전쟁 와중에 농민군을 비롯한 조선 민중은 일본군의 침략에 완강하게 저항했으며, 이 과정에서 일본군이 조선에 끼친 피해도 막대했다. 이로 인해 민간에서는 반일적인 여론이 강하게 형성된 상황이었다.⁴²⁶⁾ 이러한 상황에서 일본의 영향 하에 시작된 내정개혁에 대한 조선 백성들의 반응이 호의적이기는 힘들었다. 갑오정권은 일본과 협력 관계를 형성하여 개혁을 추진했을 뿐만 아니라 동학농민군을 적대함으로써 조선의 농민대중들에 대한 설득력을 상실했다. 이는 갑오정권의 개혁방향이 상당부분 시대적 정당성을 갖고 있음에도 결국 정권이 조기붕괴되어 개혁에 차질을 빚고 마는 원인이 되었다.

군국기무처가 근대화 개혁을 추진하기 위해 가장 먼저 추진한 것 중 하나는 정부관제의 개혁이었다. 본래 조선의 관제는 국왕에 관한 사무를 담

424) 『議案, 勅令』 1894년 7월 1일.

425) 『大朝鮮大日本兩國盟約』(奎 23010)

426) 유영익 외, 2000, 『신편 한국사 40 - 청일전쟁과 갑오개혁』, 국사편찬위원회, 48~51쪽.

당하는 經筵廳, 世子侍講院 등의 聖學 담당기구, 군주의 비서기구인 承政院과 弘文館, 司諫院, 司憲府 등 言官機構, 奎章閣, 藝文館, 春秋館 등 文翰機構 등이 실무적 행정기구인 議政府-六曹와 특별한 구분 없이 설치되어 있었다. 그런데 6월 28일 군국기무처는 새로 편성한 〈議政府官制〉 및 〈各衙門官制〉를 고종에게 보고했다. 그 내용은 다음과 같다.⁴²⁷⁾

[표 16] 1894년 6월 28일 〈議政府官制〉 및 〈各衙門官制〉

관서		관원 구성	職務 및 소속기관
議政府		總理大臣 1명, 左贊成 1명, 右贊成 1명, 司憲 5명, 參議 5명, 主事 31명	總百官平庶 政經邦國
의정부 소속 관서	軍國機務處	總裁 1명(總理大臣 겸임), 副總裁 1명(議員 중 秩高者 겸임), 會議員 12명 이상 20명 이하, 書記官 3명이며 1명은 總理大臣 祕書官 겸임	專議國內大小事務
	都察院	院長 1명(左贊成 겸임), 司憲 5명, 主事 10명	掌糾察內外百官臧否功過 告明政府 公行賞罰
	中樞院	院長 1명(右贊成 겸임), 參議 1명, 主事 2명	單付文武蔭資憲以上無實職人 以備顧問 候缺送補
	記錄局	參議 1명, 主事 4명	掌收錄行政底稿及統計事務存作檔案
	銓考局	參議 1명(記錄局長 겸임), 主事 2명	掌考準官吏履歷及薦書實學
	官報局	參議 1명, 主事 4명	掌頒布政令憲法及各官府一切公判成案
	編史局	參議 1명, 主事 4명	掌編輯本國歷史
	會計局	參議 1명, 主事 4명	掌本府出納財簿
		耆老所	-
內務衙門		大臣 1명, 協辦 1명, 參議 5명, 主事 24명	總管地方人民制治事務 總務局, 版籍局, 州縣局, 地理局, 寺祠局, 會計局
外務衙門		大臣 1명, 協辦 1명, 參議 5명, 主事 20명	掌交涉通商事務 監督公使領事等官 總務局, 交涉局, 通商局, 翻譯局, 記錄局, 會計局

427) 『高宗實錄』 31년 6월 28일. 왕헌종(2005, 위의 책, 213쪽)은 궁내부를 포함하여 이와 유사한 표를 작성했다. 여기서는 의정부 및 각아문을 중심으로 내용을 좀 더 상세하게 보강하였다.

度支衙門	大臣 1명, 協辦 1명, 參議 9명, 主事 45명	總轄全國財政量計出納租稅國債及貨幣等一切事宜 監督各地方財務
		總務局, 主稅局, 主計局, 出納局, 國債局, 儲置局, 記錄局, 典園局, 銀行局, 會計局
法務衙門	大臣 1명, 協辦 1명, 參議 4명, 主事 20명	管理司法行政警察赦宥 兼督高等法院以下各地方裁判
		總務局, 民事局, 刑事局, 會計局
學務衙門	大臣 1명, 協辦 1명, 參議 6명, 主事 18명	管理國內教育學務等政
		總務局, 成均館及庠校書院事務局, 專門學務局, 保統學務局, 編輯局, 會計局
工務衙門	大臣 1명, 協辦 1명, 參議 6명, 主事 17명	總管國內一切工作營繕事務
		總務局, 驛遞局, 電信局, 鐵道局, 鑛山局, 燈樁局, 建築局, 會計局
軍務衙門	大臣 1명, 協辦 1명, 參議 8명, 主事 36명	統轄全國陸海軍政 監督軍人軍屬及董率管內諸部
		總務局, 親衛局, 鎮防局, 海軍局, 醫務局, 軍需局, 會計局
農商衙門	大臣 1명, 協辦 1명, 參議 5명, 主事 28명	管理農業商務藝術漁獵種牧鑛山地質及營業會社等一切事務
		總務局, 農桑局, 工商局, 山林局, 水產局, 地質局, 獎勵局, 會計局

이에 따르면 새로운 관제는 議政府(산하 軍國機務處, 都察院, 中樞院, 耆老所), 內務衙門, 外務衙門, 度支衙門, 法務衙門, 學務衙門, 工務衙門, 軍務衙門, 農商衙門 등으로 구성되었다. 의정부와 육조를 근대적인 관료제도에 맞게 변경한 것이라고 할 수 있다. 군국기무처의 장정이 마련된 지 이틀 만에 중앙행정기구의 골격을 완성시킨 것은 정권수립 전에 이미 구상해온 것이라고 볼 수 있다.⁴²⁸⁾

고종은 통리기무아문을 시작으로 일련의 별치기구들을 설치하고 議政府-六曹體制와는 별도의 통치체제를 만들어 근대적인 개혁을 실시해왔다. 갑오개혁 직전에는 內務府가 핵심 권력 기관이었으며 1885년 이후부터 職制局, 修文局, 軍務局, 司憲局, 地理局, 工作局, 農務局 등 7국 체제를 갖

428) 왕현종, 2005, 위의 책, 212쪽.

추고⁴²⁹⁾ 그 외에 商理局, 典圖局, 機器局, 轉運局, 種牧局, 鑛務局, 鍊武公院 등을 관할하면서 의정부에 버금가는 강력한 권력기구로 자리잡고 있었다.⁴³⁰⁾ 이러한 이중적 통치체제는 친정 초기부터 대원군세력과 권력을 놓고 경쟁했을 뿐만 아니라 개화정책에 반대했던 사대부 다수와의 대립할 수밖에 없었던 고종과 민씨세력이, 개혁의 동력을 마련하기 위해 의도한 결과였다.

그런데 6월 28일 발표된 의정부 관제에는 내무부를 포함한 별치기구는 폐지되었고, 議政府-衙門體制로 개편되었다. 그리고 내무부에 소속되어있던 개화정책을 위한 부서들과 그 직무는 각아문으로 이속되었다. 이는 군주 직속의 별치기구와 의정부-육조로 이원화되어있던 정부체제를 일원화시키고, 개화정책의 주도권을 군주가 아닌 의정부가 장악하려는 의도였다.

반면 언관을 위시한 비실무적 기관들을 관할하는 宮內府를 신설하도록 했다. 6월 28일 군국기무처의 啓文에 따르면, ‘궁내부의 경우는 특별히 중요하기에 감히 아래에서 마음대로 할 수 없어 직무만 분류하여 초안을 올린다’고 하며, 의정부 관제에 포함되지 못한 기구들을 정리하고 있다.⁴³¹⁾ 이에 따르면, 承宣院(尙瑞, 記注, 品秩, 檢査), 經筵廳(弘文, 藝文), 奎章閣(校書, 圖書, 寫字), 通禮院(外事, 內事), 掌樂院, 內需司(龍洞宮, 於義宮, 明禮宮, 壽進宮, 長興庫), 司饗院(氷庫, 禮賓), 尙衣院(濟用), 內醫院(典醫), 侍講院(翊衛, 講書, 衛從), 內侍司(尙宮, 掖庭, 典設), 太僕寺, 殿閣司(縛工), 會計司 등이 궁내부에 포함될 기구로 제안되었다. 그리고 이各司에 들어오던 수입은 향후 度支衙門에서 모두 관할하고, 일체의 지출은 均役廳과 탁지아문에서 배정할 것이라고 명시하고 있다. 즉 근대적인 실무조직으로 편제할 수 없는 기구들만을 모아 궁내부에 소속시킬 뿐만 아니라 그 재정은 탁지부에서 관할함으로써, 통치의 주도권을 의정부가 장악하는 한

429) 『日省錄』 고종 22년 6월 20일.

430) 왕현종, 2005, 위의 책, 215쪽.

431) 『高宗實錄』, 31년 6월 28일.

편 궁내부를 통제한다는 뜻이었다. 이는 7월 18일 의안에서 宮中과 府中을 분리하는 원칙으로 재확인되었으며,⁴³²⁾ 7월 22일 《宮內府官制》의 발표를 통해 그대로 법제화되었다.⁴³³⁾

한편 이날 발표된 관제에서 군국기무처는 새롭게 편제된 의정부의 산하 기관으로 설치되었다. 군국기무처의 총재를 총리대신이 겸임하는 구조는, 備邊司부터 시작하여 三軍府, 統理機務衙門, 機務處, 統理軍國事務衙門 및 統理交涉通商事務衙門 등 조선후기의 ‘別置機構’들에 보이는 提調制와 유사한 특징이었다. 적어도 탕평정치기 이후 조선의 집권자들은 의정부와 육조라는 공식적인 행정기구 외에 별도의 기구를 만들어 國政을 장악하고 자신이 원하는 개혁을 추진하기 위해 활용해왔다. 그런 점에서 總理大臣의 겸직을 통해 운영되는 군국기무처 조직의 개념 자체는 조선에서는 익숙한 것이었다.

조선 별치기구의 전통과 차이가 있는 점은, 이 조직이 의정부의 산하기구로 속해있다는 점이었다. 상술한 갑오개혁 이전 조선의 별치기구들은 提調制를 통해 의정부의三公을 비롯한 전통부서들과 연결되어있었으나 의정부 산하 기구는 아니었다. 또한 주지하다시피 군국기무처의 후신으로 개편된 중추원이 내각과는 분리되어있었던 것을 감안해도, 군국기무처가 의정부 산하기구였던 상황은 자연스럽지 않다. 이는 매우 혼란스러웠던 당시 조선의 政局 상 일본의 영향력에 힘입어 집권하고 있던 갑오개혁파의 정치적 역량으로는 군국기무처를 별도의 기구로 독립시키기 어려웠기 때문으로 보인다.

432) 『議案』 개국503년 7월 18일. ‘宮中-府中’의 관계에 대한 최초의 언급은 중국 漢代 諸葛亮의 「出師表」 중 ‘궁중과 부중은 함께 一體이다(宮中府中俱爲一體)’라는 문구였다. 이는 조선왕조실록에도 총 22번 나타날 정도로 일반적인 원칙이었다. 그렇기에 궁중과 부중을 분리하는 체제는, 행정권력을 일원화시키는 한편 입헌군주제적 요소를 도입하여 보다 근대화된 정치체제를 도입하고자 한 시도였음에도 불구하고, 당시 조선사회가 수용하기에는 어려운 측면이 있었다.

433) 『議案』 개국503년 7월 22일.

군국기무처 외에 의정부 산하기관 중 주목되는 기구는 중추원이었다. 중추원은 그 명칭을 보았을 때, 그리고 7월 19일 개정된 中樞院官制를 감안했을 때 中樞府의 후신으로 여겨진다. 중추부는 文武堂上官 중 직임이 없는 자를 우대하기 위한 아문으로, 관제상으로는 따로 관장하는 업무가 없었다.⁴³⁴⁾ 6월 28일 보고된 관제에서도, 중추부의 후신인 중추원에 대해서도 문관, 무관, 음관 중에서 資憲大夫 이상의 실직이 없는 사람들을 임명하여 顧問으로 충원하고 결원이 생기면 보충하도록 규정하고 있다.⁴³⁵⁾

관제만 놓고 봤을 때에는 전혀 실무적인 관청이 아닌 중추부가 중추원으로 이름을 바꾸고 의정부 산하에 편제된 이유는, 갑오개혁으로 단행된 인사이동으로 현직이 없어진 고위관리들을 무마하기 위함일 것이다.⁴³⁶⁾ 갑오개혁에 대해 가장 불만을 품고 있을 이들을 근거리에서 직접 관리하기 위해서 중추원을 의정부 산하에 편제하고 우찬성으로 하여금 총괄하게 했을 것으로 여겨진다.

한편 중추원이 의정부 산하에 편제된 이유로, 중추부의 관제 상 역할과 실제 역할의 차이를 생각해볼 수 있다. 관제에서는 중추부가 담당하는 직무는 ‘없다’고 규정되어있다. 그러나 실제로는 중추부의 고관들은 ‘原任大臣’이라는 이름으로 매우 많은 사무에 관여했다. 대표적인 경우가 각종 儀禮에 대한 사무였다. 각종 冊封 및 尊號, 각종 陵園의 조성과 配享, 宗廟에서의 祭享, 왕실 어른들을 위한 進宴 등 각종 행사들의 기획 및 실행을 주관하는 이들은 대부분 중추부의 관원들이었다.

조선사회에서 儀禮의 문제는 가장 중요한 사안이 될 수도 있었다. 禮訟論爭까지 언급하지 않더라도, 고종 대에 발생한 의례문제 중 高宗을 憲宗과 翼宗 중 누구의 후사로 정할 것인가에 대한 의례문제, 대원군 처우에 대한 의례문제, 大韓帝國 皇帝로서의 의례, 明成王后 국장에 관한 의례문

434) 『大典會通』兵典, 京官職, 「正一品衙門」. 無所掌 待文·武堂上官之無所任者. 조선시대 중추부에 관한 선행연구로는 이재호, 1995, 「中樞府 機能考」, 『韓國政治制度研究』 일조각 참조.

435) 資憲大夫는 正二品 品階로,

436) 이방원, 2010, 『한말정치변동과 중추원』, 혜안, 32쪽.

제 등은 당대 조선사회에서 정치적, 심지어 외교적으로 가장 민감한 문제였다. 그리고 이런 사안들에 대해서 중추부의 고관들은 모두 논의 과정에 참여했다.

예를 들어 흥선대원군 이하응의 둘째 아들을 철종의 뒤를 이어 즉위시킨다는 결정을 내렸던 회의를 갖기 전, 신정왕후는 국정 총괄을 대행하는 임무를 맡은 院相으로 영의정 金左根이 아닌 영중추부사 鄭元容을 지명했다. 그리고 院相을 통해 시임임대신을 소견했으며 이 자리에는 영의정 김좌근과 좌의정 趙斗淳 외에 영중추부사 정원용, 판중추부사 金興根이 함께 참석하여 고종의 즉위를 논의했다.⁴³⁷⁾ 그 외에도 경복궁 중건을 논하는 자리,⁴³⁸⁾ 병인양요 당시 외국군대를 방비하기 위한 대책을 논의하는 자리,⁴³⁹⁾ 각종 법전의 편찬을 논의하는 자리⁴⁴⁰⁾, 朝日修好條規 체결의 발단이 되었던 메이지 정부의 書契에 어떻게 회답할 것인지를 논의하는 자리⁴⁴¹⁾, 임오군란이에 어떻게 대처할 것인지를 논의하는 자리⁴⁴²⁾ 등에도 중추부의 원임대신들은 시임대신들과 함께 召見되었다. 게다가 관리로서 적합한 사람을 천거하라는 명령이 時任大臣 외에 原任大臣에게도 내려지거나⁴⁴³⁾ 중요한 죄인들을 심문하는 推鞠廳에는 현직 관료들과 함께 참여하는 등⁴⁴⁴⁾, 그 정치적인 역할은 時任大臣 못지않았다.⁴⁴⁵⁾ 이런 정치적 위상을 갖고 있었던 고위 퇴직관원들이 중추부의 핵심이었으며, 그렇기 때문에 의정부의 관할 하에 이들을 특별히 관리해야 할 필요성이 있었을 것이다.

437) 『高宗實錄』 즉위년 12월 8일 및 『承政院日記』 같은 날.

438) 『高宗實錄』 2년 4월 3일.

439) 『高宗實錄』 3년 9월 8일.

440) 『高宗實錄』 5년 7월 25일.

441) 『高宗實錄』 12년 5월 10일.

442) 『高宗實錄』 19년 6월 12일.

443) 『高宗實錄』 8년 5월 25일.

444) 『高宗實錄』 10년 11월 9일.

445) 俞吉濬, 安駟壽, 金弘集 등 1차 갑오개혁을 추진한 집권세력들은 대개 中樞府와 가까운 입장이 아니었다. 그럼에도 불구하고 1894년 6월 28일 발표된 의정부관제에서 중추원의 ‘顧問’ 역할이 명시되었던 것은, 위와 같이 전통시대 중추부의 역할이 있었기 때문이다. 그런 의미에서 중추부를 ‘관직대기 및 관리우대기관’으로 평가한 기존의 해석(이방원, 앞의 책, 31쪽)은 중추부에 대해 너무 표면적으로 접근한 결과라고 생각된다.

이어서 7월 18일 軍國機務處 議案으로 〈各府衙門所屬各司開錄〉이 발표되었다. 이로써 군국기무처가 추진한 관제개혁이 마무리된 것이다. 〈各府衙門所屬各司開錄〉은 6월 28일 발표된 새로운 관제의 각 기관에, 갑오개혁 이전의 옛 기관들을 이속한 결과이며 그 내용은 다음과 같다.⁴⁴⁶⁾

[표 17] 1894년 7월 18일 〈各府衙門所屬各司開錄〉 중 의정부 관련 내용

신 기관명	신 기관에 편입되는 구 기관명
議政府	中樞府, 耆老所, 忠勳府, 司憲府, 司諫院
宗正府	宗親府, 敦寧府, 儀賓府
宗伯府	禮曹, 宗廟, 社稷, 永禧殿, 景慕宮, 陵園墓, 長生殿, 文禧廟, 永昭廟, 儲慶宮, 禧嬪宮, 毓祥宮, 延祐宮, 景祐宮, 德興大院君祠宇, 全溪大院君祠宇, 奉常寺, 典設司, 典牲署
內務衙門	內務府, 吏曹, 濟衆院
外務衙門	(外衙門)
度支衙門	戶曹, 親軍營, 宣惠廳, 廣興倉, 軍資監, 轉運署, 別營
軍務衙門	兵曹, 鍊武公院, 摠禦營, 統衛營, 壯衛營, 經理廳, 扈衛廳, 訓練院, 軍職廳, 龍虎營, 機器局, 宣傳官廳, 守門將廳, 部將廳
法務衙門	刑曹, 典獄, 律學
農商衙門	種牧局
學務衙門	觀象監, 育英公院, 司譯院
工務衙門	工曹, 郵電局, 鑛務局
成均館	四學
漢城府	
警務廳	左右捕廳, 左右巡廳, 五部

이미 6월 28일 새로운 관제가 발표되었음에도 옛 기관을 새 기관으로 移屬하는 것에 대한 최종결정이 7월 18일에야 발표된 것은 그 처리 과정이 순탄치 않았음을 의미한다. 실제로 이 所屬案이 議案으로 올려져 승인

446) 『議案』 개국503년 7월 18일. 「各府衙門所屬各司開錄」. 이 중 外務衙門의 속사는 따로 표시되어있지 않다. 이에 대해 왕현종(2005, 위의 책, 214쪽)은 외무아문의 屬司로 禮曹와 統理機務衙門을 제시하면서, 議案에 규정되어있지는 않았으나 이렇게 移屬되었을 것이라고 추정했다. 그러나 예조는 宗伯府로 이속되었으며 統理機務衙門은 임오군란 당시 폐지되었기에 역시 외무아문에 이속되었다고 할 수 없다. 1894년 6월 28일 발표된 신 관제상 외무아문의 6局 체제가, 1887년 간행된 『統理交涉通商事務衙門章程』(규 21783) 내 6司 체제와 동일한 것으로 보아 외무아문은 통리고섭통상사무아문(외아문)을 계승한 것으로 보인다.

을 얻은 다음날인 7월 19일에도 判書, 參判, 判尹 등 옛 관제 상 관원에 대한 인사조치가 내려졌다.⁴⁴⁷⁾ 이들이 그대로 肅拜하고 출사했을 가능성은 별로 없지만, 그래도 이날의 인사는 그 형식뿐만 아니라 人選에서도 당시 군국기무처를 중심으로 개혁을 추진하던 지도세력의 의향과는 동떨어진 것이었다.⁴⁴⁸⁾ 이로 볼 때 고종이 새로운 관제개편에 대해서 협력적인 태도를 취했던 것 같지 않다.

이와 관련해서 제기된 논쟁이 바로 고종의 親裁 문제였다. 군국기무처의 새 관제가 발표되기 하루 전이었던 6월 27일, 고종은 영의정에 임명된 金弘集을 포함한 時原任大臣을引見한 자리에서 각국 국왕이 회의에 참석하는 전례를 들어 군국기무처 회의에 참석하려는 의향을 표명했다.⁴⁴⁹⁾ 이에 김홍집은 각국에 그런 사례가 있음을 인정했으나, 실제로 군국기무처 회의에 고종은 참석하지 못했다. 7월 12일 議案으로 발표된 〈命令頒布式〉에 따라, 모든 法律·勅令은 總理大臣 및 各衙門大臣의 제의에 의해 의정부에서 논의한 뒤 총리대신이 군주의 裁可를 奏請하는 것으로 규정했다.⁴⁵⁰⁾ 이로써 고종은 군국기무처를 포함한 정부의 회의과정에서 제외되었다.

이러한 조치는 바로 다음날인 7월 13일 반복되었다. 이날 군국기무처는 議案을 올려 ‘중요한 사항을 稟裁할 때 草記로 처리하는 것은 적절하지 않으니 매일 (고종이) 外殿에 나와 업무를 보시도록 청하되, 近侍하는 관원(法從)은 모두 전에 올라오도록 하며, 內殿으로 돌아갈 때에는 儀衛와 警蹕을 갖춰 궁궐을 엄숙하게 한다’는 조항에 대한 윤허를 받았다.⁴⁵¹⁾ 그

447) 『高宗實錄』 31년 7월 19일. 이날 趙慶鎬 判義禁府事로, 李容元을 禮曹判書로, 趙熙一을 工曹判書로, 申箕善을 戶曹參判으로, 李建昌을 工曹參判으로, 趙鼎九를 禮曹參判으로, 李埈鎔을 吏曹參判으로, 嚴世永을 漢城府判尹으로 임명했다.

448) 이날 임명된 사람들 중, 실제로 7월 20일 새로운 관제에 따른 大臣 혹은 協辦으로 그대로 임용된 이는 이준용 외에는 없다. 더구나 申箕善은 갑오정권에 공공연히 반대했으며, 李建昌은 아예 개화정책에 처음부터 동의하지 않았던 儒學官僚로서, 갑오정권과는 거리가 먼 인물들이었다.

449) 『高宗實錄』 31년 6월 27일. … 敎曰 各國則會議 其君臨席 云然乎 弘集曰 各國則云然矣 …

450) 『議案』 개국503년 7월 12일 「命令頒布式」. … 第三條 法律勅令 總理大臣起草 又或各衙門大臣具案 提出于議政府 由總理大臣奏請上裁 …

러나 이는 고종이 ‘外殿에서 집무를 본다’는 것만을 언급할 뿐 군국기무처를 중심으로 한 의정부의 논의에 고종이 참여하게 되었다는 뜻은 아니었으며, 고종이 의정부 논의사항에 대해 어떻게 보고를 받는지에 대한 규정도 없었다. 게다가 18일에는 상술한 〈各府衙門所屬各司開錄〉과 함께 궁내부와 의정부의 대소관원이 서로 겸직을 할 수 없다는 議案이 발표되어,⁴⁵²⁾ 의정부에 대한 고종의 관여를 배제하고 있다. 의정부가 논의사항을 고종에게 보고하는 것에 관한 규정도 8월 4일에 가서야 발표되었다.⁴⁵³⁾

갑오개혁 초기 고종이 정치적으로 배제된 것은 이러한 일본의 구상에 의한 결과였다. 당시 일본은 청국 및 러시아와 제휴하려 시도했던 고종과 민씨세력을 신뢰하지 않았으며, 대신 대원군을 앞세워 조선 정부에 내정개혁을 강요하고자 했다. 대원군은 일본이 경복궁을 점령했던 당일 일본군과 함께 경복궁에 들어와 고종으로부터 ‘일체 정무는 대원군에게 質正을 받으라’는 전교를 받아냈고,⁴⁵⁴⁾ 대원군의 심복이었던 朴準陽, 李泰容은 군국기무처 의원으로 참여했다. 이러한 구도는 대원군이 군국기무처의 개혁방안에 반기를 들고 專橫을 하려는 움직임을 보이면서 흔들리기 시작하여,⁴⁵⁵⁾ 결국 井上馨이 신임 日本全權公使로 부임해온 이후 고종의 親裁를 허용하는 대신 朴泳孝를 비롯한 갑신개화파를 내각에 포함시키는 구도로 대체되었다.

1873년 고종의 친정 선포 이래 대원군과 고종 사이에 있었던 갈등이 일본에 의해 이용되는 한편, 조선의 법적 정통성을 갖고 있었던 고종이 정무

451) 『議案』 개국503년 7월 13일. … 方今政體新立 群下之稟裁 皆關機要 不宜以事事草記 請日御外殿視事 法從畢陞 還內時 儀衛警蹕 以肅宮闈事 … 이에 따르면 고종은 7월 13일 이전까지는 便殿에 나와 집무하지도 못했다는 것이다. 이처럼 고종이 정무에서 배제된 상황이, 12일 발표된 명령반포식이 하루 만에 반복된 이유일 것이다.

452) 『議案』 개국503년 7월 18일. … 宮內府大小官員, 不得兼各府衙門官, 各府衙門大小官員, 亦不得兼宮內府官事 …

453) 『議案』 개국503년 8월 4일. … 顧今事勢 大君主陛下 躬率百官 日御外殿 親裁萬機 然後王政可舉 朝著可清 故曾有啓稟蒙允矣 當會議之日 總裁大臣率議員恭趨便殿 將當日所議案件 陳奏施行事 …

454) 『高宗實錄』 31년 6월 22일.

455) 『駐韓日本公使館記錄』 5권. 三. 諸方機密公信任, (14) 朝鮮政府 內政改革의 전반적 진행상황. 機密 第176號 本100. 特命全權公使 大鳥圭介 → 外務大臣 陸奧宗光.

에서 인위적으로 배제된 상황은 당시 관료들의 정부 참여를 방해하는 요인이었다. 실제로 당시 관료들은 국왕의 비서기관이었던 承政院의 후신인 承宣院을 통해 사직상소를 제출했고 고종은 이를 수리하는 방식으로 인사권을 행사했다.⁴⁵⁶⁾ 총리대신 김홍집, 탁지아문대신 어윤중, 학무아문대신 박정양, 중추원 판사 신정희, 공무아문대신 서정순, 농상아문대신 엄세영, 외무아문대신 김윤식 등 의정부의 핵심구성원들이자 군국기무처 의원이었던 이들까지도 사직상소를 내고 있었다는 사실은, 갑오정부에 의해 散班으로 배제된 보수관료들은 물론이거니와 개화파 관료들 사이에서조차 갑오정부에 대한 의구심이 공유되고 있었음을 보여준다. 군국기무처를 중심으로 근대개혁을 추진한 갑오정부는 일본의 영향력 속에서 고종을 견제하고 전통관제를 혁파함으로써 설립될 수 있었다. 그러나 그 결과 정권의 정당성이 약화되고 관료들이 참여의지를 상실하여 개혁자체가 한계에 부딪칠 수밖에 없었다.

2) 言官제도의 폐지

상술한 것처럼 조선시대의 전통적인 三司 언관기구는 1894년 6월 28일 관제개혁으로 폐지되었다. 당시 조선에 내정개혁을 강요한 일본은 청국과 경쟁하면서 아직 서구 열강으로부터 조선에 대한 주도권을 인정받고 있지 않았으며, 조선 관료사회에서 일본과 협력할 수 있는 이들도 소수에 불과했다. 일본이 경복궁을 군대로 점령했음에도 불구하고 대원군을 앞세워 내정개혁을 추진할 수밖에 없었던 것은 이러한 한계 때문이었다. 실제로 대원군이 군국기무처의 개혁입법활동에 간섭하기 시작하자 군국기무처를 중심으로 한 개혁이 불가능함을 일본도 인정할 수밖에 없었다. 게다가 대원군과 김홍집을 비롯한 갑오내각의 고위 관료들이 청국에 정보를 유출하는 일마저 빈번했다.⁴⁵⁷⁾ 이러한 상황에서 갑오개혁에 대한 일본의 관여는, 청

456) 홍문기, 2006, 「갑오개혁 이후 비서기관의 변천과 군주권」, 『한국문화』52, 269~274쪽.

국과 조선 사이의 사대관계를 단절시키고 조선과의 攻守同盟을 체결하는데 집중되었다. 따라서 연관기구를 포함한 조선의 전통적인 관료체제에 대한 개혁은, 군국기무처를 중심으로 한 갑오내각의 조선인 관료들이 주도한 것으로 보인다.

관제개혁을 주도했던 갑오내각의 관료들이 구상했던 조선 정치체제의 개혁안은 民權論에 기초한 君民共治를 지향하고 있었다고 평가된다.⁴⁵⁷⁾ 그렇다면 연관에 대한 이들의 생각은 어떠했을까? 갑오개혁을 주도했던 개화관료들의 言官觀으로 확인되는 것은 김윤식의 경우가 유일하다. 김윤식은 1890년 2월 충청도 沔川郡 유배지에서 16가지 시무책을 논하는 〈十六私議〉라는 글을 지었다.⁴⁵⁹⁾ 이중 15번째 주제인 ‘廣聽’에서 김윤식은 고종대 연관들의 실태에 대해 신랄하게 비판했다.

오늘날 연로가 달힌 지가 이미 백여 년이다. … 연로를 막은 것은 권신이 대대로 나라의 명운을 쥐고서 남들이 자기의 단점을 논하는 것을 막으려 한 데서 비롯되었다. 조정에서는 儀仗에 세운 말을 경계하고, 臺閣은 입을 다문 까마귀가 되었다. … 사직하는 의례적인 장소와 권면을 진술한 진부한 말도, 반드시 존귀한 측근의 신하들에게 두루 보인 뒤에야 감히 상달한다. 임금이 죄를 주면 三司가 반드시 따라서 죄를 청하고는 대간의 체통이라고 말한다. 임금이 죄를 주지 않으면 비록 탐학하고 간사하게 아첨하고, 일을 그르친 죄가 있어도 내버려두고 따져 묻지 않는다. 이에 서로 악행을 보면서도 거리낌 없이 행한 지가 이미 오래되어 마침내 나라의 규범을 이루었다. … 지금 마땅히 연로를 널리 열어서 관리든 백성이든 제한하지 않고 사람마다 말을 다 할 수 있게 하다면, 실정이 도달하지 않음이 없을 것이고 원통함을 아뢰지 않음이 없을 것이다. 나라에는 공론이 있게 될 것이고 옳고 그름이 분명해져

457) 『蹇蹇錄』(陸奧宗光 著, 김승일 역, 1993, 범우사) 157~160쪽.

458) 왕현종, 2005, 위의 책, 85~100쪽. 왕현종은 갑오개혁을 주도했던 개화관료 중 박영효, 유길준, 김윤식, 박정양의 사상을 분석하여 위와 같은 결론에 도달하고 있다.

459) 『雲陽集』 권7, 議, 「十六私議」. 16가지 시무책의 제목은 다음과 같다. (1)薦法(論養才, 論薦科 첨부) (2)錢幣, (3)養兵, (4)鑄逋, (5)結弊, (6)貢市, (7)蓄積, (8)商稅, (9)護富, (10)革鎮, (11)船政, (12)講約(論約條三失, 論明立教約 첨부), (13)綏北, (14)解錮, (15)廣聽, (16)任職

서, 위로는 임금의 허물을 보완할 수 있고, 아래로는 유행하는 풍속을 경계할 수 있을 것이다. 군자는 의지할 데가 있어서 그 힘을 다할 수 있고, 소인은 꺼리는 것이 있어서 감히 멋대로 잘못을 저지를 수 없을 것이다. 비록 광망한 언사와 무익한 말이 있더라도 아울러 받아들여서 충성스럽고 곧은 말의 길을 열어주어야 한다. 이에 여러 사람들이 들은 것(羣聽)을 아우르고 대중의 지혜를(衆智) 모은 다음 알맞은 것을 택하여 사용한다면, 조처에 실패하는 일이 없을 것이고, 저절로 규범에 맞을 것이다. 마치 물이 그 흐름을 따르는 것처럼 격렬하게 부딪칠 걱정이 없고 灌漑의 이익을 얻을 것이요, 병이 적절한 치료를 받은 것처럼 사악한 기운이 막혔다가 녹아 흩어져 원기가 저절로 회복될 것이다. 이것이 오늘날 나라를 고치는 요긴한 업무이다.⁴⁶⁰⁾

김윤식은 권신과 임금이 언관들을 장악하여 그 언론을 자신들의 보위를 위해 사용하는 상황이 백여 년이 지속되었다고 비판했다. 의례적이거나 진부한 상소도 반드시 측근의 권신들에게 미리 보여준 뒤에야 임금에게 상달하며, 관리들에 대한 論劾도 임금의 뜻에 따라서만 시행한다고 지적했다. 그리고 이에 대한 해결책으로, 언로를 열어 관리든 백성이든 제한하지 않고 사람마다 말을 다 할 수 있게 해야함을 제시했다. 또한 충성스럽고 곧은 말의 길을 열기 위해서는 狂妄한 언사나 無益한 말이 있더라도 아울러 받아들여야 한다고 강조했다.

堯舜 시대에는 모든 백성이 諫言을 할 수 있었으나 秦漢 시대 이후 소수의 諫官이 간언을 전담하면서 도리어 언로가 막히게 되었다는 주장은, 조선시대 제기된 언관개혁론에서 흔히 나타나는 말이다. 그러나 그 대안은 언관의 권한을 약화시키거나 혹은 언론을 올리는 권한을 百官에게 개방하는 정도였지, 관리와 백성을 물론하고 누구나 언론을 올릴 수 있도록 하자는 주장은 매우 드물었다.⁴⁶¹⁾ 더구나 김윤식은 언로를 열기 위해서라면 ‘광망한 언사와 무익한 말’이라도 받아들일 수 있어야 한다고 주장했으며, 이는 백성들에게도 언로를 열어야한다는 적극적인 의지였다. 김윤식의 주

460) 『雲陽集』 권7, 議, 「十六私議」, 廣聽條.

461) 조선시대 언관개혁론에 대해서는 본고의 1장을 참조.

장은 구체적인 대안은 제시하지 못한 채 총론에 그치고 있으나, 조선후기 언관들이 권력을 추종하는 경향을 비판하는 한편 신분제도의 한계를 넘어 언론을 넓히려는 의지를 보여준다. 이러한 구상 속에서는, 조선의 전통적인 언관제도는 존속될 이유가 없을 것이었다.

언관기구는 1894년 갑오개혁 때 모두 혁파되었다. 그러나 조선왕조의 개창부터 500여 년간 이어져온 기구임에도 그 혁파된 과정은 명확하지 않다. 《承政院日記》에서 확인되는 조선의 마지막 언관언론은 1894년 6월 11일에 나타난다.⁴⁶²⁾ 1894년 농민군으로부터 전주성을 방어하지 못하고 도주한 전라감사 金文鉉에 대한 三司啓論劾과, 참람한 상소를 올린 權鳳熙·安孝濟에 대한 兩司啓論劾이었다. 정계하라는 전교에도 불구하고 언론을 거둬들이는 언관들을 질책하는 의미에서 고종은 이날 대간들을 모두 체차할 것을 지시했으며, 새로 司諫에 李僖, 獻納에 鄭斗欽을 낙점했다. 그러나 6월 11일 이후에는 언론을 비롯한 언관들의 활동이 사료에서 확인되지 않는다.

이 시기에 실제로 언관언론이 중단되었는지는 확실하지 않다. 우선 이후 7월 18일까지 삼사의 관원들에 대한 임면 정보가 계속 확인된다.⁴⁶³⁾ 또한 6월 11일 이후, 고종은 혼란스러운 여론을 무마하고 국정에 대한 통제권을 유지하기 위해 몇 번의 사면령을 발표한다.⁴⁶⁴⁾ 이 사면령 중에는 기존 兩司啓啓에서 논핵하던 사람들에 대한 것도 포함되었기에 마땅히 언관들이 대응해야 할 상황이지만, 언관들의 대응은 직접적으로는 확인되지 않는

462) 『承政院日記』 고종 31년 6월 11일. 김문현에 대해서는 26번째, 권봉희·안효제에 대해서는 5번째 논핵언론이었다.

463) 6월 11일부터 7월 18일까지 홍문관 관원은 10회에 걸쳐 55명이, 양사 관원은 3회에 걸쳐 7명이 임명되었다. 이 중에는 얼마 전까지 유배되었고 양사합계에서 논핵된 권봉희·안효제(홍문관 수찬)도 포함되어있었다. 또한 이들 중 상당수가 정식 政事가 아닌 中批로 임명되었다.

464) 이 시기 고종의 사면령은 다음과 같다. 金允植·李容元·權鳳熙·安孝濟·呂圭亨(6월 22일), 李道宰·申箕善·尹雄烈(6월 22일), 갑신정변 연좌죄인 李召史·朴鳳儀·朴玉貞·朴召史·李熙善(6월 24일), 徒案 및 流案 중 雜犯으로 사형죄 이하인 자(6월 26일), 방축향리한 모든 죄인(6월 29일) 등.

다. 다만 의금부에서 ‘臺啓가 진행 중이므로 사면령을 집행할 수 없다’는 내용으로 고종에게 올린 계가 계속 확인된다.⁴⁶⁵⁾ 의금부에서 사면령 집행을 거부한 이들은 모두 이전 양사합계에 거론되어 논핵되던 인물이었다. 즉 舊啓로 올려지던 양사합계는 당시에 또 여전히 영향력을 갖고 있었던 것으로 보인다.⁴⁶⁶⁾

그러나 이것을 가지고 언관들이 이전과 동일하게 활동했다고 말하기는 힘들다. 우선 고종이 내린 사면령에 대해서 승정원이 수차례 반대한 것이 확인된다.⁴⁶⁷⁾ 군주가 내린 결정에 대해 신하들이 대응할 때 가장 먼저 의사를 표명하는 곳은 그 下敎를 접수하는 승정원이며, 승정원에 의해 정보를 전달받은 三司, 議政府, 義禁府 등이 추가로 대응하게 된다. 그런데 상기한 고종의 사면령에 대해 승정원이나 의금부의 반대는 기록이 되고 있는데 언관들의 대응은 전혀 기록되고 있지 않다는 것은 언관들의 활동이 정상적으로 수행되고 있지 않았음을 말해준다.

게다가 新啓가 올려질만한 상황임에도 언관들의 반응이 없었다는 것도 주목된다. 예를 들어 7월 5일 池錫永은 前 刑曹參議 신분으로 상소를 올려, 閔泳駿과 眞靈君을 처벌할 것을 요청했다. 민영준은 당시 左贊成으로서 민씨 척족 중 핵심 인물 중 한 명이었으며 진령군은 명성왕후의 측근이었다. 특히 1893년 8월 21일 진령군을 처벌할 것을 요청하는 상소를 올린 안효제가 兩司合啓에서 논핵되었음을 감안하면 지식영의 이 상소는 언관들이 筭子나 新啓를 통해 동의 혹은 반박을 제기할 수밖에 없는 중대한

465) 臺啓를 이유로 義禁府가 減等 혹은 赦免 조치에 반대한 날은 6월 11일, 12일, 15일, 17일, 22일, 23일(2회), 26일(2회), 27일, 7월 2일(2회), 7월 4일, 7월 5일, 7월 6일, 7월 8일, 7월 20일이다. 이때 대계가 진행 중이라고 의금부 계사에서 언급된 인물들은 權鳳熙, 安孝濟, 李容元, 李道宰, 申箕善, 尹雄烈, 李英俊, 安宗洙, 柳道奭, 李上祿, 安寧洙, 魚用海, 俞鎮應, 洪晉游 등이었다.

466) 다만 당시 언관들이 실제로 舊啓를 계속 올렸는데 기록이 되지 않은 것인지, 아니면 구계가 단지 停啓되지 않은 것을 이유로 의금부에서 사면령에 협조하지 않은 것인지는 명확하지 않다.

467) 승정원의 사면령 반대 내역은 다음과 같다. 李容元·權鳳熙·安孝濟 사면 반대(6월 22일), 李道宰·申箕善·尹雄烈 사면 반대(6월 23일), 갑신정변 연좌죄인 李召史·朴鳳儀·朴玉貞·朴召史·李熙善 사면 반대(6월 24일), 徒案 및 流案 중 雜犯으로 사형죄 이하인 자에 대한 사면 반대(6월 26일) 등.

논핵사안이였다. 그러나 이에 대해 언관들의 반응은 전혀 보이지 않았으며, 언관들을 향한 군주나 신료들의 언급도 없다. 이처럼 교정청 설치 이후로 언관들의 활동은 크게 위축되었다. 그리고 7월 18일 군국기무처에서 〈各府衙門所屬各司開錄〉을 올리고, 20일 새로운 관제에 따라 임명된 대신 이하 관원들을 召見한 이후에는, 조선왕조 개창 이래 지속되어왔던 언관언론은 공식적으로 종식되었다.

그렇다면 이때 폐지된 언관기구의 기능은 이후 어떻게 되었을까. 6월 28일 발표된 새로운 관제 중 군국기무처 외에 주목되는 의정부 산하기관은 都察院과 中樞院, 耆老所였다. 都察院은 그 명칭과 관제를 검토했을 때 司憲府의 기능을 이어받도록 설치된 것으로 보인다.⁴⁶⁸⁾ 한편 사간원은 6월 28일 군국기무처가 발표한 새로운 관제에서는 제외되었으나, 7월 18일의 〈各府衙門所屬各司開錄〉에는 사헌부와 함께 의정부에 포함되었다. 그러나 이 〈各府衙門所屬各司開錄〉에서 '所屬各司'로 표기된 부서들은, 군국기무처의 관제개혁에 의해 새로 설립되는 부서들에 귀속될 이전 부서들을 나열한 것이었다. 따라서 사간원·사헌부의 기능은 의정부, 정확히 말하면 도찰원에 귀속되었으며 사간원 자체는 6월 28일 폐지된 것으로 보인다.

사헌부는 사간원과 함께 兩司의 일원으로서 주로 言事를 담당했지만, 관제 상 직무에는 '時政을 論執하고 百官을 糾察하고 風俗을 바르게 하며 억울함을 풀어주고 濫僞한 일들을 금한다'라고 규정했다.⁴⁶⁹⁾ 실제로 사헌

468) 都察院은 秦漢代에 관리들을 규찰하던 기구였던 御史臺의 후신으로, 明代에 都察院으로 설립되어 청대에도 계속 유지되었다. 우리나라의 경우, 高麗代에 御史臺라는 기구가 존재했으며 이것이 司憲府로 명칭이 변경되어 朝鮮代로 이어졌다. 한편 淸國 정부의 도찰원에 대해 조선인들은 이를 言官으로 인지하고 있었다는 기록이 있다.(『皇城新聞』 1909년 1월 12일, 國外, 「言官感激」, 北京電을據호는 攝政王이 都察院에 訓示하되 御史는 直言하라 採用호는 採用하고 若不然호는 者라도 決코 罰責지 아니하깃다호는 故로 各御史는 頗히 此에 感激호는 다더라) 이러한 점을 볼 때 1894년 당시 설치된 도찰원은 사헌부의 기능을 계승한 것으로 보인다.

469) 때문에 조선후기 개혁론자들 중에는 사헌부가 言事의 일에서 손을 떼고 백관을 규찰하고 불법을 엄금하는 본래의 실무적인 역할에 충실해야 한다고 주장하는 이들이 많았다. 이에 대해서는 이 글의 1부 2장 2절 참조.

부는 중앙의 각 부서에 監察을 파견하여 근무태도와 물품의 출납을 규찰하고 있었다.⁴⁷⁰⁾ 모든 감찰들은 매일 사헌부에 모여 監茶라는 회의를 통해 각 관청으로 分臺되어 규찰을 실시했다.⁴⁷¹⁾ 본래는 대사헌 이후 사헌부의 고관들이 분대를 결정해야 하지만 실제로는 監察들이 스스로 분대를 정하고 규찰을 실행하는 경우가 대부분이었다.⁴⁷²⁾ 이러한 규찰업무를 위해 고종대 기준으로 13명의 감찰이 사헌부에 배속되었다.⁴⁷³⁾

도찰원의 직무는 ‘內外百官의 장점과 단점, 공로와 과오를 규찰하여 의정부에 보고하며 상벌을 공정하게 시행하는 일’로 규정되었다. 원장 1명(좌찬성 겸임), 司憲 5명, 주사 10명이 배정되었다. 감찰이 담당하고 있던 업무들은 갑오개혁 이후의 정부에도 필요한 것이었기에, 도찰원에 배정된 10명의 주사가 바로 이 감찰의 업무를 수행하기 위한 인력이라고 추정된다.⁴⁷⁴⁾ 이는 과거 사헌부와 유사했으며, 三司 중에서 유일하게 그 기능이 갑오개혁 이후에도 이어진 사례였다. 諫爭·論劾 외에도 사헌부가 본래 갖고 있었던 관리 규찰 기능은 갑오정부가 지향했던 개화된 체제 하에서도 여전히 필요한 것이었기 때문일 것이다.

도찰원은 설립된 이후 단기간에 여러 가지 개편을 거쳤다. 우선 도찰원 司憲은 都憲으로 개명하고 품계를 正從二品으로 했다.⁴⁷⁵⁾ 各府·各衙門의胥吏 또한 각 기관의 勅任官들이 都察院에서 會同하여 선발하도록 했으며,⁴⁷⁶⁾ 兩銓이 혁파된 이후에는 지방관들을 總理大臣·各衙門大臣·贊成·都

470) 『大典會通』戶典「支供條」. 凡物 本曹關外 諸司驗承政院承傳帖印支供 監察出納

471) 『六典條例』吏典, 司憲府, 「詣臺條」. 古事 臺長 每日會于臺廳 則必設茶啖 其下位詣城上所分臺出禁 故諸監察趁早齊會府中 首監察必先詣城上所監茶 以俟臺會 同參分臺 而諸臺有故不進 則監茶監察替行城上所分臺 自城上所廢後 監察一員 日詣闕下以俟臺長之分臺出禁.

472) 『承政院日記』를 살펴보면, 사헌부 관원이 임명되지 않았거나 출사하지 않아 감찰이 직접 다시를 시행하겠다는 기사가 고종대에만 3,089건이 발견된다. 조선시대 법전에 監察에 대한 署經이 빈번하게 언급되는 이유도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

473) 『大典會通』吏典, 京官職, 從二品衙門, 「司憲府條」.

474) 다만, 사헌부 시절 감찰과 도찰원 시절의 주사 사이에 인적 연속성이 있었는지는 현재로서는 확인할 수 없다.

475) 『高宗實錄』31년 7월 11일. 본래 도찰원 도헌의 품계는 확인되지 않았다. 다만 본래 사헌부의 대사헌은 종2품이었으며, 도찰원의 원장도 아닌 정원이 5명인 都憲을 정2품으로 한 것은 매우 큰 우대였다.

憲이 회동하여 임명하도록 했다.⁴⁷⁷⁾ 그리고 會計審査局을 議政府에 소속 시키되 도찰원 관리에게 전담시켜 의정부와 各府·各衙門의 모든 회계를 심사하도록 했다.⁴⁷⁸⁾ 또한 대소 관원들이 올린 상소 중 辭職을 요청하거나 시무에 관한 대책을 올리는 것 외에 論劾에 관계된 것들은 의정부에서 啓下한 뒤 都察院에 넘겨 실상을 조사하도록 했다.⁴⁷⁹⁾ 또한 관청의 巡檢이나 하인들 중 만일 재물을 약탈하거나 백성들을 폭행하거나 뇌물을 받는 자가 있으면 백성들이 스스로 都察院에 가서 사정을 호소할 수 있도록 했다.⁴⁸⁰⁾ 게다가 법무아문에서 만드는 모든 율령과 규례는 탈고하는 대로 都察院에 넘겨 可否를 평정한 후 다시 軍國機務處에 보내 公認하고 확정하도록 했다.⁴⁸¹⁾

상기의 新制들은 모든 군국기무처 의안에 의해 7월 11일부터 26일까지 15일간 제정되었다. 이에 따르면 도찰원은 관리임명에 관여할 뿐만 아니라 각 기관의 재정 상황을 심사하며, 상소로 제기된 관리 논핵을 조사하고, 백성들의 冤訴를 직접 받아 처리하고, 제정된 법안의 심사권을 행사하는 등 강력한 권한을 갖고 있었다. 이러한 권한들은 6월 28일 도찰원의

476) 『高宗實錄』 31년 7월 13일. 도찰원이 각 서리의 선발에 관여를 했는지는 확실하지 않다. 다만 관리의 인사검증이라고 할 수 있는 서경은 본래 兩司의 업무였음을 감안할 때, 각 기관의 서리 선발이 이뤄지는 곳을 도찰원으로 정한 이유를 추정해볼 수 있다.

477) 『議定存案』 개국503년 7월 22일. 兩銓今將革罷矣 監留樞帥以下 至郡縣及履歷僉使 由總理大臣 會同各衙門大臣贊成都憲 協議公舉 … . 이 議案을 통해 署經이 혁파되었다.

478) 『高宗實錄』 31년 7월 14일. 이 회계심사국은 6월 28일 반포된 관제에 첨부된 ‘모든 재정은 탁지부에서 관할한다’라는 조항을 실시하기 위한 기구인 것으로 보인다. 7월 14일 발표된 <會計審査局職務>에 기재된 직원 구성은, 局長 1명(도찰원 都憲 중 겸임), 書記官 4명(都察院 主事 중 겸임), 審査官 5명(都察院 主事 중 겸임)이며, 회계사무가 복잡하여 인원이 모자랄 경우에는 국장이 총리대신에게 청하여 다른 아문에서 직원을 차출해 보충하도록 했다. 회계심사국은 國庫 및 모든 기관의 예산안을 열람할 수 있는 권한 갖고 각 기관의 회계처리를 심사하여 그 정당성을 인정할 수 없을 경우에는 해당 장관에게 통지하여 처리하게 하거나 총리대신에게 직접 서면으로 보고하여 처리할 것을 청할 수 있었다.

479) 『議政存案』 1책, 開國503년 7월 24일.

480) 『議政存案』 1책, 開國503년 7월 24일. 이 조항에 따르면 漢城府 내의 모든 소송은 警務廳에 이관하도록 정하되, 국내외 商民들의 갈등은 해당 領事 등 관리들이 모여 먼저 협의토록 하고, 관원들이 백성을 토색한 사건은 백성들이 경무청이 아닌 도찰원에 직접 호소할 수 있도록 했다.

481) 『議政存案』 1책, 開國503년 7월 28일.

직무로 규정된 ‘관리를 규찰하고 상벌을 공정하게 한다’는 업무를 넘어서는 것이었다.

그런데 상기의 제반 권한은 司憲府의 그것과 상당히 유사했다. 군국기무처 의안으로 규정된 도찰원의 권한과, 조선의 전통 법전으로 규정된 사헌부의 권한 중 유사한 점을 각 내용별로 비교하면 다음과 같다.

[표 18] 都察院과 司憲府의 권한 중 유사점 비교

분류	都察院	司憲府
인사관여	各衙門 胥吏 선발 및 地方官 인사추천에 참여 (《議案》 7월 13일, 7월 22일)	지방관 임명을 위한 인사추천 (《典錄通考》 吏典 〈薦舉〉)
회계감시	會計審査局 兼官으로서 주요 官府들의 회계를 심사 (《議案》 7월 14일)	각 중앙관부의 물품 출납을 관리하고 감독 (《大典會通》 戶典 〈支供〉)
백성민원 접수	관청의 巡檢이나 下隸들 중 토색하는 이들에 대한 백성들의 疏狀을 접수 (《議案》 7월 24일)	억울한 일이 있으면 주관 관청에 하되 그래도 억울함이 있으면 사헌부에 고함 (《大典會通》 刑典 〈訴冤〉),
법률감수	법무아문에서 만드는 법률은 도찰원에서 可否를 판정 (《議案》 7월 28일)	새로 제정된 법안에 문제가 없는지 심사함 (《大典會通》 禮典 〈立法出依牒式〉)
언론	사간원과 함께 臺諫으로서 언론 활동	대소 관료들의 論劾上疏에 대한 실상조사 (《議案》 7월 24일)

사헌부는 임명된 관원에 대한 署經權을 갖고 있었고, 각 기관의 물품 출납을 관리하고 감독했으며,⁴⁸²⁾ 원통함과 억울함을 호소하는 백성들로부터 직접 고소를 받을 수 있었고,⁴⁸³⁾ 새로 제정된 법안에 문제가 없는지 심사할 권한이 있었다.⁴⁸⁴⁾ 또한 대전 상에 규정된 것은 아니지만 상소 등을

482) 『大典會通』 戶典, 「支供」, 凡物 本曹關外 諸司驗承政院承傳帖印支供 監察出納 … 사헌부의 감찰이 각 기관의 물품 출납을 관리했다.

483) 『大典會通』 刑典, 「訴冤」, 訴冤抑者 京則呈主掌官 外則呈觀察使 猶有冤抑 告司憲府 又有冤抑 則擊申聞鼓 …

484) 『大典會通』 禮典, 「立法出依牒式」, 本曹據某司關 啓過蒙准後 行據司憲府司諫院回答 該卑司商量得所有某法 竝無違礙及詐冒句 當請照例施行 … 이 권한은 사헌부 외에 사간원도 갖고 있었다.

감안해 관리를 논핵하는 언론을 올렸던 것은 이미 알려진 바다. 이처럼 도찰원의 관제 및 직무를 제정하는 과정에서 이전의 사헌부 기능을 참고했을 것으로 보인다.

특히 사헌부의 언론기능과 관련하여 7월 24일 군국기무처 의안이 주목된다. 조선정치에서 언관의 본래 의의는 언관 개인의 의견이 아닌 사대부 집단의 공론을 대변하는 것이었다. 그런 의미에서 도찰원에게 대소관료들의 논핵 상소를 검토하고 실상을 조사할 권한을 준 것은 과거 언관언론과 유사한 기능을 부여했다고 볼 수 있다. 다만 전통적인 언관언론이 관리에 대한 논핵을 직접 언론이라는 형태로 군주에게 올렸던 반면, 군국기무처는 百官들의 논핵상소를 먼저 의정부에서 군주에게 아뢰어 재가를 받은 뒤 이를 의정부가 도찰원에 회부하여 조사를 하도록 했다. 이로써 ‘관원들의 논핵상소 → 이에 근거한 의정부의 논핵계 → 군주의 재가 → 도찰원의 조사’라는 논핵언론체계가 만들어진 것이다. 이는 언관들이 논핵언론을 전달함으로써 도리어 언론이 좁아질 뿐만 아니라 군주와 권신에 의해 언관언론이 專橫된다는 언관비판에 대한 대응인 것으로 보인다.

한편 언론기능과 관련해서 또 하나 주목되는 의안이 6월 28일 제기되었다. 군국기무처는 6월 25일 詔勅에 의해 설치되었으며, 28일 최초의 의안들을 고종에게 올렸는데, 그중 ‘비록 平民일지라도 利國·便民할 의견을 가진 자는 군국기무처에 上書하여 會議에 부치게 할 것’이라는 내용이 있었다.⁴⁸⁵⁾ 조선의 전통적인 上疏는 관례적으로 사대부만 제출할 수 있었다. 평민은 억울한 일이 있을 경우 지방관에게 호소하되 그래도 처리되지 않으면 사헌부에 호소하고, 그래도 처리되지 않으면 申聞鼓를 치거나⁴⁸⁶⁾ 아니면 擊錚을 통해 訴冤하는 것이 전부였으며, 국가나 사회를 위해 적극적으로 정책을 제안하는 언론을 올릴 방법은 없었다. 군국기무처가 활동을 시작한 첫 날 평민들에게도 言路를 개방하겠다는 의지를 천명한 것은, 공론장의 범위를 신분질서의 한계를 넘어 확대하려 했던 조선 역사상 초유

485) 『議定存案』 개국503년 6월 29일. 雖平民 究有利國便民之起見者 上書于軍國機務處付之會議事

486) 『大典會通』 刑典, 「訴冤」

의 조치였다. 이는 앞서 검토한 김윤식의 언관론과도 부합되는 것이었다. 이로써 도찰원이 上疏로 올려지는 사대부공론을 언론화하고, 군국기무처가 上書로 올려지는 평민공론을 언론화하는 이중적 언론구조가 만들어진 것이다.

실제 도찰원을 담당했던 관원을 검토해보면, 도찰원 원장을 겸임하는 의정부 좌찬성에는 金壽鉉(7.16.), 洪鍾軒(8.27.), 李裕承(8.28.)이 임명되었다. 이들은 모두 文科 급제자로 言官職을 비롯한 淸要職과 政府要職을 역임한 고관들이었으며, 1894년 당시 60대였던 노년관료들이었다. 그런데 이중 홍종헌은 하루 만에 개차된 것으로 보아 처음부터 출사를 거부했으며, 김수현과 이유승도 사직상소를 올리면서 제대로 숙배하지 않았던 것으로 보인다. 즉 도찰원의 원장은 사실상 계속 공석이었던 셈이다.

도찰원 도헌으로 임명된 이들은 朴容大, 李重夏, 李泰容, 曹寅承, 俞吉濬(이상 7.16.), 趙漢國(8.4.), 李鑣永, 尹瀕(이상 8.27.), 金學洙(10.3.)였다. 이중 유길준을 제외한 나머지는 모두 과거 급제자로 言官職에 복무한 경험이 있는 이들이었으나, 이들 중 관제개편 직전인 1894년 6월 28일 전 후에 사헌부 및 사간원에 복무한 사람은 한 명도 없었다. 즉 언관의 기능은 도찰원에 계승되었으나 그 직원은 직접적으로 이어지지는 않았던 것으로 보인다. 또한 도헌에 임명된 이들도 대부분은 사직상소를 내면서 출사를 거부하여, 사실상 도헌으로서 제대로 복무하지 않았다.⁴⁸⁷⁾

반면 유길준은 과거 급제 경험이 없었으나 주지하다시피 군국기무처 의안을 기안하면서 갑오개혁을 이끌었던 주도세력 중 한 명이었다. 실제로 유길준은 도찰원에서 매우 큰 역할을 수행하고 있었던 것으로 보인다. 7월 28일 유길준을 내무아문 협판직에 임명했는데, 8월 2일 의정부에서 유길준을 다시 도헌으로 임명해줄 것을 요청할 정도였다.⁴⁸⁸⁾ 이러한 관원 구

487) 李重夏의 경우 嶺南宣撫使 겸 按察使를 겸임하도록 하여 지방에서 宣諭하는 일을 맡았기에 도헌으로 복무할 수 없었다.(『高宗實錄』 31년 7월 26·27일)

488) 『承政院日記』 고종 31년 8월 2일. 尹祖榮以議政府言啓曰 本府都憲俞吉濬 日前移拜 內務協辦矣。 臣府事事草創 專靠該員幹當 而今若捨去 實多妨礙 請俞吉濬遷任原職 新

성을 감안했을 때, 도찰원의 주요 업무들을 실제로 담당했던 핵심 관원은 유길준이었을 것으로 추정된다.

당시 사료에 따르면, 도찰원은 주로 會計審査局으로서의 업무를 수행한 것으로 보인다. 外衙門 등 기존 아문들의 예산에 대해 보고를 받고 신설된 각 衙門의 경비 지출을 관리했었다.⁴⁸⁹⁾ 그 외에도 각 관아의 主事を 선발하는 試驗을 담당했으며⁴⁹⁰⁾ 각아문 대신들에게 회의일정을 통지하는 등 총리대신의 비서역할도 수행했다.⁴⁹¹⁾ 상황에 따라서는 인사추천도 담당했던 것으로 보인다.⁴⁹²⁾

그러나 도찰원이 모든 권한을 군국기무처 의안대로 수행한 것은 아니었다. 특히 언론과 관련했던 핵심기능인 상소에 대한 처리권한을 제대로 수행하지 못했다. 8월 6일 군국기무처는 ‘論劾疏로서 비답을 받은 것들은 7월 24일 議案에 근거해 議政府에 내려 都察院에 넘기도록 하겠다’고 청했다. 그런데 이에 대해 고종은 ‘이미 처분했으니 그렇게 할 필요가 없다’고 답변했다.⁴⁹³⁾ 당시 군국기무처는 宮中과 府中을 분리하는 관제를 발표하여 고종의 권한을 궁내부 안으로 제한하고자 했다. 군주가 수신자인 上疏에 대한 최종 처리를 군주 직속의 궁내부가 아닌, 의정부 계하를 거쳐 그 산하의 도찰원이 담당하도록 한 것도 상소에 대한 고종의 처리권을 제한

差都憲趙漢國 換授內務衙門協辦 俾公務兩便 何如 傳曰允 이에 따르면 유길준은 都察院 뿐만 아니라 새로 설치된 의정부의 전반적인 업무를 전적으로 담당했던 것으로 보인다.

489) 『內各司關草』와 『公文編案』 1894년도 기사를 보면, 신설된 각 아문의 인건비, 출장비, 비품비, 수리비, 祭享費 등 제반 경비들의 출납을 도찰원에서 관리했던 모습을 확인할 수 있다.

490) 『公文編案』 8책, 開國503年 甲午 十月二十七日. 夫設官之意 貴在得人 是以官不必備 惟其人矣 現今官制惟新 祛冗取實 則各衙奏判主事之任 宜加慎擇 以究盡職 從今遇有見關填代 必自本衙堂郎會同 議其可否後 起送都察院試才 以爲啓差 而如有見關 則亦即報明于政府 重其選難其人 無至名實不孚之地宜當者

491) 『公文編案』 8책, 甲午 八月初六日.

492) 『承政院日記』 고종 31년 7월 24일. 이날 의정부는, 漢城府少尹의 자리가 비었기에 漢城府判尹이 선발하여 보내도록 해야 하지만, 判尹이 공무를 시행하지 않고 있기에 都察院에서 擬薦하여 單望으로 아뢰도록 하겠다고 아뢰어 고종의 啓下를 받았다. 임시조치이긴 하지만, 이처럼 도찰원이 고위관료의 인사추천까지 담당했다는 것은, 도찰원이 관리들의 인사를 담당하는 기관이었다는 인식이 있었기 때문일 것이다.

493) 『高宗實錄』 31년 8월 6일. 軍國機務處進議案 一 七月二十日以後論劾疏已經批下者 依向日議案 請下政府 付之都察院事 批曰 已爲處分 不必如是 …

하고 의정부의 통제력을 강화시키고자 한 것으로 해석할 수 있다. 이에 대해서 고종은, 군국기무처 의안을 무시하고 상소를 의정부나 도찰원에 넘기지 않은 것이다. 군국기무처는 상소에 대해서 의안대로 도찰원에서 처리하도록 고종에게 다시 한 번 요청했고 고종도 이를 재차 승인했으나⁴⁹⁴⁾ 실제로 상소에 대한 처리 방식이 바뀌었는지는 불확실했으며 도찰원이 논핵 상소를 처리했다는 기록도 없다.

이처럼 관료들의 상소를 조사하여 논핵하는 것으로 규정된 도찰원의 언론기능은 제대로 수행되지 못했다. 조선에 익숙하지 않았던 정치체제가 일본이 강압하는 정치적 환경 속에서 추진되고 통치주도권을 둘러싸고 고종과 군국기무처가 상호견제하는 상황 속에서, 군국기무처가 제정한 도찰원은 제대로 기능할 수 없었던 것이다. 그리고 도찰원 또한 1895년 3월 25일 의정부 체제 대신 내각관제가 새로 반포되면서 폐지되었다.

한편 군국기무처의 언론기능은 어떠했을까? 군국기무처에 평민들이 상소를 올렸다는 기록은 없으며, 군국기무처가 이를 받아서 의제화했다는 기록도 전혀 찾을 수 없다. 군국기무처의 활동 기간도 너무 짧았던 데다가, 1894년 농민전쟁과 일본군의 경복궁 점령 그리고 청일전쟁으로 이어지는 변란 속에서 평민들이 상소를 올릴 수 있는 정치적 상황이 아니었을 것이다. 무엇보다도 당시 한성의 평민들 사이에서 정치적인 의견을 적극 표명할 수 있는 기반이 조성되어있지 않았다.

다만 군국기무처의 議案 중에서 과거 언론언론과 유사한 논핵 활동이 발견된다. 7월 15일 군국기무처는 의안을 올려 閔泳駿을 권력을 농단하여 군주를 속이고 백성을 학대한 죄로, 眞靈君을 신령에 가탁하여 사람을 조종한 죄로 처벌할 것을 요청했다.⁴⁹⁵⁾ 이는 7월 5일 지식영이 상소로 거론

494) 『高宗實錄』 31년 9월 7일. … 七月二十二日議案中 大小官員上疏除辭職及獻策言事外 凡係論劾等事 啓下政府 付之都察院 傳問該員 查得實狀實證該稟處事 已蒙啓下矣 當此國事惟艱之際 巨細事務 不可一日暫曠 每因不明之言 遂至引罪廢務 從今以往 查得實狀自政府稟旨後 始許引罪事 …

495) 『高宗實錄』 31년 7월 15일. 罪人閔泳駿 盜弄權柄 罔上虐民 妖女金昌烈母 假託神靈 操縱威福 誅戮未加 輿情如沸 乃於月前 有刑曹參議池錫永之疏 而尙未承允俞之處分 誠不勝抑鬱之至 此非池錫永一人之言 卽舉國公共之論也 宜拿來嚴覈 明正其罪 以罪人閔炯植言之 貪饕成習 狂悖無倫 管轄三道 毒流百姓 此而容貸 其何以謝南民也 竝施當律 以

한 것인데, 이날 군국기무처는 이에 대해 다시 거론하면서 이들에 대한 처벌이 ‘온 나라 공동의 公論(舉國公共之論)’이라고 주장했다. 그리고 閔亨植을 三道水軍統制使 시절 백성들을 토색한 죄로 추가로 논핵했다.

이날 고종은 ‘민영준과 민형식의 일은 이미 처분을 내렸으며 원래 형벌을 가하지 않는 시기가 있다’고 비답을 내렸다. 그러나 7월 16일 군국기무처가 이 일로 재차 의안을 올리자 결국 ‘公議가 그러하니 응당 처분을 내리겠다’고 비답했으며,⁴⁹⁶⁾ 17일 민영준과 민형식에 대해 ‘公議가 이러하니 圍籬安置를 시행하라’고 전교했다.⁴⁹⁷⁾ 민씨척족 세력에 대한 논핵언론을 올린 군국기무처나 이를 수용한 고종 모두, 공론 혹은 공의를 그 근거로 제시한 것이다. 이는 비록 단 한 번에 지나지 않지만 군국기무처가 政敵을 공격하기 위해 언론기관과 유사한 역할을 수행한 것으로 볼 수 있다. 하지만 이후로는 군국기무처의 언론 활동은 찾을 수 없다. 갑오개혁 초기의 언론기관 개혁은 끝내 제대로 작동하지 못했던 것이다.

한편 홍문관은 상술한 것처럼 궁내부 산하 經筵廳에 포함되었다. 7월 18일 발표된 〈各府衙門所屬各司開錄〉에 따르면 經筵廳에 承文院, 藝文館, 弘文館, 春秋館을 소속시켰다. 그리고 7월 22일 〈宮內府總制〉가 발표되었는데, 여기서는 경연청 산하에 예문관과 홍문관만 속해있으며 승문원과 춘추관은 아예 삭제되어있었다. 그리고 경연청의 직무를 ‘講讀 및 誥命에 관한 일’로 규정하고, 그 정원을 大學士 1명, 學士 1명, 副學士 1명, 侍講 2명, 侍讀 2명으로 정하고 있다.⁴⁹⁸⁾

〈궁내부총제〉 중 경연청 관원에 관한 규정을 보면, 홍문관의 규정을 많이 참고했음을 확인할 수 있다. 관련 규정을 정리하면 다음과 같다.⁴⁹⁹⁾

洩神人之愼事

496) 『高宗實錄』 31년 7월 16일. 軍國機務處進議案 一 妖女金昌烈母正罪 已蒙處分 當飭左右捕廳 刻期調捉 而罪人閔泳駿閔炯植事 尙斬允俞 不勝抑鬱之至 亟回天聰 以答輿情事 批曰 公議如此 當有處分矣

497) 『高宗實錄』 31년 7월 17일. 敕曰 安置罪人閔泳駿閔炯植事 公議如此 玆加施圍籬之典

498) 『高宗實錄』 31년 7월 22일.

499) 『高宗實錄』 31년 7월 22일. 「宮內府總制」. … 一 大學士有關 則大臣與曾經大學士時任學士協辦會薦 擬望受點 曾經人前薦人前望受點 一 學士副學士有關 則大臣與協辦參議

...

- 大學士가 결원되면 大臣이 이전에 大學士를 지낸 사람과 時任學士, 協辦과 모여서 추천하여 三望을 갖춰 낙점하되, 이전에 대학사를 지낸 사람이나 그전에 추천되었던 사람은 前望으로 낙점한다.

- 學士나 副學士가 결원되면 大臣·協辦·參議 중 한 사람이 추천하여 낙점한다. 이전에 학사나 부학사를 지낸 사람과 그전에 추천된 사람은 혹 前望으로 낙점하거나 아니면 備望하여 낙점한다.

- 奎章閣 學士는 이전에 經筵學士를 지낸 사람 중에서 長望하여 낙점을 받으며 直學士는 이전에 副學士를 지낸 사람 중에서 장망하여 낙점을 받는다.

...

- 經筵廳 副學士 이하와 奎章閣 直學士 이하, 侍講院 保德 이하는 모두 知製敎를 의례히 겸임한다.

...

경연청 대학사는 홍문관 대제학에 해당된다. 대제학을 임용할 때에는 時原任議定, 曾經大提學, 議政府의 東西壁, 六曹의 判書, 漢城府 判尹, 政官을 불러들여 會圈(文衡會圈)하는 것이 규례였다.⁵⁰⁰⁾ 이는 궁내부대신과 협판, 그리고 曾經大學士와 時任學士가 會薦하는 경연청 대학사 임용규정과 유사하다.⁵⁰¹⁾ 그리고 규장각 학사를 이전에 경연청 학사를 역임한 사람 중에서 의망하여 임명하도록 한 것은, 갑오개혁 이전 규장각 관원을 홍문관 관원 역임자 혹은 후보자 중에서 의망한 것과 유사하다.⁵⁰²⁾ 경연청 부

中一員 薦擬受點 曾經人與前薦人 或前望受點 或備望受點 一 奎章學士 曾經經筵學士中長望受點 直學士 曾經副學士中長望受點 ... 一 經筵廳副學士以下 與奎章閣直學士以下 侍講院輔德以下 並知製敎例兼 ...

500) 『銀臺條例』吏攷, 「文衡會圈」. 時原任大臣前大提學政府東西壁六卿判尹命招, 政官牌招

501) 단 학사 및 부학사는 홍문관 東西壁에 해당되는데, 그 임용규정은 홍문관과는 크게 상관이 없어 보인다.

502) 『大典會通』吏典, 京官職, 從二品衙門, 「奎章閣」. 奎章閣 提學은 弘文館大提學 및 弘文館提學·藝文館提學의 후보자로 올랐던 사람으로, 直提學은 弘文館副提學의 후보자로 올랐던 사람으로 의망하여 제수하며, 直閣은 홍문관의 관원을 거친 사람 중에서 규장각에서 권점하여 이조에 공문을 보내 의망하여 제수하도록 했다.

학사 이하와 규장각 직학사 이하가 知製敎를 겸한 것은 갑오개혁 이전 홍문관 부제학 이하와 규장각 직제학 이하가 지제교를 겸한 것과 동일하다. 이를 통해서도 알 수 있듯이 경연청은 홍문관의 관제를 승계한 것으로 보인다.

관제가 발표된 다음날인 23일 경연청 대학사에 金永壽, 학사에 尹容善, 부학사에 金春熙를 임명했다.⁵⁰³⁾ 김영수와 윤용선은 1894년 당시 60대로, 연관직을 비롯한 청요직과 정부요직을 두루 역임한 고위관료였다. 김춘희는 당시 30대말로서, 侍講院을 비롯한 연관청요직 외에 內務府 등 개화를 위한 別置機構에 근무한 경력도 있는 인물이었다.

그런데 경연청이 설립된 이후 경연을 시행했다는 기록은 단 한 번도 보이지 않는다.⁵⁰⁴⁾ 또한 대학사였던 김영수는 사직상소를 내고 출사하지 않았으며 그 후임자도 임명되었다는 기록이 없다. 학사인 윤용선은 임명기록만 있을 뿐 일체 활동기록이 없으며 김춘희도 10월 12일 사직상소를 내기 전까지 경연에 참여했다는 기록이 없을뿐더러 후임이 임명되었다는 기록도 없다. 이를 통해 보았을 때 경연기관으로서의 역할은 거의 수행하지 못했던 것으로 보인다. 고종은 친정을 선포한 이후에는 경연을 시행하는 횟수가 크게 줄어들었으며, 1894년 농민전쟁 이후 정국이 극히 혼란스러웠던 상황에서는 한 번도 경연을 가진 적이 없었다. 대신 경연청 관원들은 問安을 비롯한 儀禮에 참여하거나, 敎書를 지어 올리는 文翰의 역할을 주로 담당했던 것으로 보인다.⁵⁰⁵⁾

한편 사례는 한 번에 불과하지만, 경연청 관련 기사 중에서 주목되는 것은 소속 관원들의 言論活動이었다. 1894년 7월 박영효가 귀국하고 8월 1일 그의 原情을 받아 8월 5일 박영효의 刑籍을 말소하라는 지시가 내려졌

503) 侍講 및 侍讀들은 추후에 임명된 것으로 보이나 사료에는 지방에 있어 출사하기 어려운 사람인 경우에만 기재되어있기에 그 구성을 명확히 확인하기 어렵다.

504) 대신 『承政院日記』에 따르면 경연청 설립 이후 경연을 정지했다는 기록은 100번이 넘게 등장한다. 사실 고종은 갑오개혁 이전에도 경연은 거의 시행하지 않고 있었다.

505) 『承政院日記』 고종 31년 9월 26일. 이날 兩湖都巡問使 申正熙에게 교서를 내렸는데, 이는 경연청 시독 洪顯哲이 지어올린 것이다. 이는 藝文館의 기능을 승계한 것으로 보인다.

다. 그러자 승정원의 후신인 承宣院이 이를 취소할 것을 連啓했고, 이어서 동일한 취지의 筭子가 時原任大臣과 經筵廳 官員들에 의해 같은 날 올려졌다. 박영효는 갑신정변 주모자 중 하나로 兩司승啓에서도 계속 논핵되어온 인물이기, 만약 언관기구가 존속했다면 박영효에 대한 사면령은 언관을 포함하여 많은 관료들이 반대할 사안이었다. 그런데 당시 기록을 보면 이날 박영효 사면령에 반대언론을 올린 기관은 승선원, 시원임대신, 경연청 외에는 없었다.⁵⁰⁶⁾ 요컨대 이날 보인 경연청 언론은 지극히 '언관적인 반응'이었다.

그러나 이 한 사례를 가지고 경연청이 홍문관의 언관기능을 계승했다고 말하기는 어렵다. 다만 소속 관원들 중 과거에 언관을 역임한 이들이 많았고 또 '경연청'이라는 官名이 언관적인 정체성을 연상시키는 작용을 했다는 정도로는 평가할 수 있을 것이다. 그리고 이후 경연청이나 그 후속기관에서 언관들의 언론기능을 계승하는 모습은 확인되지 않는다.

경연청은 1895년 4월 2일 궁내부관제가 새로 반포되고 경연청이 폐지되고 그 기능이 侍從院에 이관되기까지 계속되었다. 이는 11월 10일 다시 경연원으로 분리되었다가 1897년 1월 4일 홍문관으로 개정되어 대한제국 말까지 계속된다. 1897년 이후의 홍문관은 경연 기능 외에 皇帝國으로서의 의례를 제정하고 《增補文獻備考》를 간행하는 등 연구·자문기관으로서의 기능을 수행했다.

한편 언관기구의 폐지와 직접적인 관련은 없지만, 전통적인 정부조직이 폐지·개편되는 과정을 확인하기 위해 중추원의 설립을 검토할 필요가 있다. 1894년(고종 31) 7월 8일 군국기무처는 의정부 내에 散班院을 설치하고, 通政大夫(正三品) 이상의 文官으로서 실직이 없는 사람과, 兵使·水使·承旨 이상의 武官과 승지, 參議·參判 이상의 蔭官, 원래 실직을 갖고 있었던 蔭官 출신 武官들이 갑오개혁 이후 散秩이 되었으니 산반원에서 봉급

506) 중요한 논핵사안에 대해서 가장 먼저 정보를 접한 承政院이 언론을 올리고, 이어서 시원임대신과 언관들이 언론에 합세하는 것은 고종대 흔히 보이는 모습이었다.

을 헤아려 주고 뒷날 재능에 따라 추천해 쓰거나 다른 방법으로 조처하도록 했다. 이 규례는 중앙의 雜織, 吏胥, 阜隸로서 직임이 없게 된 사람들에게도 적용되었다.⁵⁰⁷⁾

7월 17일에는 文官·蔭官·武官으로서 散班에 속하게 된 사람들은 8일의 의안에 따라 의정부 중추원에 소속시키고 급료를 적당히 주어 院長이 관리하며, 雜織·吏隸로서 새로운 관제의 定員에 들지 못한 사람들은 그대로 각각 이관된 해당 衙門에 소속시켜 종전대로 料米를 주도록 했다.⁵⁰⁸⁾ 이때 산반원은 중추원에 사실상 합치된 것으로 보인다.⁵⁰⁹⁾

7월 19일 의정부는 고종에게 다음과 같이 보고했다.

관직제도를 지금 이미 변경했으니 장차 사무를 명백히 처리해야 할 것입니다. 각사의 전임당상들과 낭청들을 모두 줄여버리고, 銓考局으로 하여금 中樞院에 보내서 소속시키도록 하며, 正一品인 원임 議政은 領中樞院事, 輔國과 從一品은 判中樞院事, 正二品은 知中樞院事, 從二品은 同知中樞院事, 正三品은 僉知中樞院事로 부르고, 堂下三品 이하는 文官, 武官, 蔭官을 따질 것 없이 모두 中樞院 員外郎으로 칭하며 단망으로 추천하겠습니다.⁵¹⁰⁾

보고가 군국기무처가 아닌 의정부에서 행해졌다는 것은, 이전까지의 관

507) 『高宗實錄』 31년 7월 8일.

508) 『高宗實錄』 31년 7월 17일.

509) 散班院에 대해서는 이후 별다른 기록이 보이지 않는다. 다만 『高宗實錄』 및 『承政院日記』에는, 1891년(고종 31) 7월 22일과 23일, 宮內府가 ‘祭官을 우선 散班院의 관원으로 차송하였는데, 만약 몇 년이 지나서 산반원의 인원이 줄어들어 거의 없어지게 되면 막중한 享官을 填差할 길이 없을 것이니 지금 변통하여 헤아려 減定해야 한다’는 취지로 고종에게 보고했던 기사가 수록되어있다. 이에 대해 고종은 ‘社稷·宗廟·永寧殿·景慕宮은 事體가 각별하니, 사람이 부족할 경우에는 각 아문의 대신 이하를 구해받지 말고 填差)여 祀典을 중시하라’고 전교했다. 여기서 말하는 산반원이 곧 중추원을 말하는 것인지, 아니면 중추원 내 산반원이 별도로 존재하고 있었는지는 확실하지 않다. 다만 사직·종묘·영녕전·경모궁 제향은 모두 왕실의 행사이기에, 각아문의 대신들을 獻官으로 임명하는 것은 宮中·府中을 분리하는 원칙에 위배될 수 있다. 이것이 곧 궁내부 산하 特進官이 나타나게 된 이유일 것이다.

510) 『高宗實錄』 31년 7월 19일. 議政府啓 職制今既變通 事務明將實施矣 各司前任堂郎竝減下 令銓考局送付中樞院 正一品原任議政 稱以領中樞院事 輔國及從一品 稱以判中樞院事 正二品 稱以知中樞院事 從二品 稱以同知中樞院事 正三品 稱以僉知中樞院事 堂下三品以下 勿論文蔭武 竝稱中樞院員外郎 請單付 允之.

제 관련 보고가 관제를 제정하기 위한 논의과정이었던 데 반해 7월 19일의 보고는 관제가 완비된 상태에서 실제로 散官들의 移屬을 집행하고 있음을 의미한다. 여기에 나타난 품계와 각 관직명의 연계는 《大典會通》에 수록된 中樞府 관련 규정과 동일하다.⁵¹¹⁾ 중추부의 기존 관원들도 그대로 중추원에 승계되었던 듯 하며, 이 관제는 1895년 3월 중추원이 전면적으로 개편되기까지 유지되었다.

한편 1894년 7월 19일 의정부에 의해 보고된 중추원 관제 중 또 주목되는 부분은 員外郎에 관한 내용이다. 원외랑은 본래 고려와 중국에만 있었던 관직명으로, 蔭官 및 武官 중에서 각 관청에서 관직을 오래 맡은 老熟한 하급실무관리를 말한다.⁵¹²⁾ 그런데 고종 대에 1882년(고종 19) 10월 20일 설치된 減省廳이 12월 29일 보고한 減省別單 중에, 혁파되는 관청에 속했던 郎官들을 員外郎이라고 부르며 이들을 원래 소속되었던 관청을 관할하는 該曹에서 單付하도록 했다.⁵¹³⁾ 이들은 各曹의 원외랑이라고 불리면서 각종 업무에 종사했으며, 때로는 원외랑의 신분으로 상소를 올리기도 했다.⁵¹⁴⁾ 그러나 이들 원외랑은 감생청의 관제 정리 사업 결과 비정상적으로 발생한 유희인력을 관리하기 위해서 만든 관직이었기에, 원외랑에게 어떤 사무를 맡기거나 혹은 다른 實職에 임명하는 일은 있었지만 어떤 관원이 원외랑에 單付되었는지는 기록하고 있지 않다.

그런데 1894년에 나타난 중추원 원외랑은 1882년에 발생한 各曹 원외랑과는 상황이 달랐다. 우선 각조 원외랑은 감생청에 의해 혁파된 기구 중에서도 일부 관서의 낭청에만 적용되었다.⁵¹⁵⁾ 이 기구들은 숫자도 많지 않

511) 『大典會通』兵典, 京官職, 正一品衙門, 「中樞府條」. 領事一員正一品 判事二員從一品 知事六員正二品 同知事八員從二品 (原) 七員 (續) 加一員 衛將遞兒 僉知事八員正三品. 중추부는 체임된 관료들을 위한 기구이기 때문에 관련 규정이 없으면 적체가 일어날 수밖에 없다. 大典會通에는 각 관원들의 定員과 함께, 적체 상황을 방지하기 위한 여러 규정들 함께 기재되어있으나, 7월 19일 의정부 보고에는 누락되어있다. 이에 대해서는 아마도 중추부의 규정을 擬用했을 것으로 생각된다.

512) 『高宗實錄』35년 8월 26일. 所謂員外郎云者 卽蔭武中積仕之人.

513) 『高宗實錄』19년 12월 29일.

514) 『高宗實錄』20년 7월 18일. 임오군란 때 변을 당할 뻔한 중궁전이 무사히 귀환한 것을 기념하여 존호를 올릴 것을 요청하는 상소였다.

515) 실록에 의하면, 都總府, 司禦寺, 內膳寺, 內資寺, 司宰監, 義盈庫, 掌苑署, 司園署,

은데다가 권력의 중심에서 먼 하급관청들이었기 때문에 그 낭관들을 통제하는 것이 어렵지 않았을 것이다. 그러나 1894년의 관제개혁은 1882년 감생청의 그것과는 비교도 할 수 없을 정도로 대규모였으며, 따라서 훨씬 더 많은 인원이 중추원에 원외랑이라는 이름으로 수용되었을 것이다. 더구나 권력요직에 있었던 관리들이 대거 失職하여 散班을 감수하며 ‘원외랑’이라는 칭호를 감수하게 되었다는 것은 조선 개국 이래 전례가 없던 현상이었다. 그 결과 중추원 원외랑은 각조 원외랑과는 달리, 원외랑의 임명 및 전출 상황이 《承政院日記》에 기록되어있다. 《승정원일기》 및 기타 사료들을 확인한 결과 이름을 확인할 수 있는 원외랑은 모두 82명이었다. 이들이 바로 갑오개혁으로 인해 實職을 상실한 堂下郎官들이었다.

이 시기 중추원 관원들 중 同知中樞院事, 僉知中樞院事, 員外郎은 궁내부·의정부·각아문 協辦, 參議, 主事, 承宣, 地方官 및 軍職 등 다양한 관직으로 차출되었다. 이는 중추부와 마찬가지로 중추원도 실직이 없는 관원들의 인사대기소로서의 성격을 갖고 있었기 때문에 당연한 현상이라고 하겠다.⁵¹⁶⁾ 반면 領中樞院事 및 判中樞院事는 侍講院賓客이나⁵¹⁷⁾, 陵墓를 奉審한다거나⁵¹⁸⁾, 祭享의 獻官으로 참여하는 등⁵¹⁹⁾ 관례적인 사무에만 차출되는 정도였다. 특히 갑오개혁 이전처럼 국가중대사를 위한 회의나 업무에 참여하는 경우는 전혀 보이지 않았다. 갑오정권의 핵심세력들과는 정치적 입장이 상당히 달랐던 중추원 고관들이 정권의 활동에 참여하기란 어려웠을 것이다. 이러한 상황이 중추원을, 과거 중추부와는 달리 핵심 정치에서 멀어지게 만들었다.

그러나 중추원 관리들의 언론 활동은, 중추부 시절과 마찬가지로 이어졌다. 이 시기에는 상소를 접수하는 承宣院을 비롯하여 대부분의 관아 운영이 파행을 면치 못했기 때문에 제출된 상소의 누락되었거나 혹은 아예 자

瓦署, 造紙署, 活人署의 郎官들이 그 대상이었다.

516) 이방원, 2010, 앞의 책, 35~37쪽.

517) 『承政院日記』 고종 31년 7월 22, 23일.

518) 『承政院日記』 고종 31년 11월 18일.

519) 『承政院日記』 고종 31년 11월 19일.

료에 남아있지 않는 경우도 많았다. 그럼에도 불구하고 《承政院日記》에서 확인되는, 이 시기에 제출된 상소 및 차자는 모두 141건이었는데, 이중 단순한 사직소를 제외한 기사는 다음의 11건이다.⁵²⁰⁾

[표 19] 1894년 7월 ~ 1895년 3월 확인되는 言論活動 목록

날짜	이름	관직	내용
1894.07.29.	尹起晉	僉知中樞院事	閔泳達을 無辜한 李命遠을 처벌할 것을 상소
1894.07.30.	劉載斗	司錄	閔泳達을 無辜한 李命遠을 처벌할 것을 상소
1894.08.05.	沈舜澤 金弘集 金炳始 趙秉世 鄭範朝	領中樞院事 總理大臣 判中樞院事 判中樞院事 判中樞院事	朴泳孝의 죄명을 삭제하라는 傳敎를 취소할 것을 上筭
1894.08.05.	金春熙 徐相勛 金鎮達	經筵廳副學士 侍講 侍讀	朴泳孝의 죄명을 삭제하라는 傳敎를 취소할 것을 上筭
1894.08.10.	李喜和	記注	朴泳孝의 죄명을 삭제하라는 傳敎를 취소할 것을 上筭
1894.09.05.	金基泓	守門將	安駟壽, 金弘集 이하 군국기무처 의원들이 朴泳孝와 함께 請倭 作變했다고 탄핵하는 상소
1894.10.03.	申箕善	同知中樞院事	朴泳孝를 처벌하고, 개화를 천천히 진행할 것을 상소
1895.02.02.	金禹用	前 執義	서북변경에 둔전을 설치하여 적을 방비하는 대책을 상소
1895.02.05.	金明濬	中樞院員外郎	청렴하고 신망 있는 수령을 세워 동학도들의 난을 애초에 근절할 것을 상소
1895.02.19.	鄭寅穆	中樞院員外郎	국정 전반에 대한 13가지 시무책을 상소
1895.03.22.	鄭錫五	前 副正字	토지검병을 금지하여 민생을 도모할 것을 상소

모집단이 11건에 불과하기에, 그중 5건에 해당하는 중추원 관원의 상소·차자를 가지고 언론활동의 빈도를 분석하는 것은 큰 의미가 없을 듯하다. 다만 갑오개혁 이전 엘리트 관료였으나 새롭게 설립된 근대적인 정부조직에 합류하지 못하여 중추원의 散官이 된 관원들이나, 중추원에도 편입되지 못한 前任官員들, 그리고 經筵廳처럼 갑오개혁 이후에도 전근대적인 정체

520) 辭職疏의 형식이되 사실상 彈劾疏 혹은 時務疏인 경우도 포함시켰다.

성을 계승하고 있는 조직의 관원들의 경우, ‘전통적인 言論’을 통해 정치에 참여하려는 관념이 남아있었음을 확인할 수 있었다.

2. 폐지된 言論 개념의 정치적 담론화

1) 개화관료들의 근대적 공론장 모색 : 신문과 의회를 중심으로

언관을 한 축으로 작동했던 조선 특유의 정치구조는 종종 하버마스의 공론장 이론과 연결되어 설명되어왔다. 하버마스는 ‘여론이 형성되는 사회적 공간’으로서 공론장(Public Sphere) 개념을 제시했으며, 17~18세기 유럽에서 부르주아 공론장이 등장함으로써 서구민주주의의 중추적 제도인 의회정치와 심의민주주의(deliberative democracy)가 발달할 수 있게 되었다고 주장했다.⁵²¹⁾ 하버마스의 이론은 1990년대 후반 사회과학계와 철학계를 중심으로 한국 사회에 도입되었으며, 특히 한국사와 관련되어 조선의 ‘공론정치’를 하버마스의 공론장 이론으로 해석하는 연구가 나타났다.⁵²²⁾ 이에 따르면 지방의 사대부들이 서신과 통문, 향교 및 서원 등에서의 회합을 을 통해 형성하는 士中公論과 국왕과 관료들 사이에서 형성되는 中央公論을 연결시켜주는 매개가, 사대부들의 상소에 ‘公論’의 권위를 부여하여 관료사회와 政派(朋黨)들에게 제시하는 言官들이었다. 이렇게 형성된 중앙공론은 다시 朝報 혹은 奇別紙라는 형식으로 지방에 알려져 다시 사대부들 사이에서의 공론 형성을 촉진하게 된다. 이러한 ‘공론의 순환’이 바로 조선시대 특유의 공론장이었다.

그러나 이 공론장은 근본적으로 유교신분질서에 기반한 것이었다. 따라

521) 유르겐 하버마스 저, 한승완 역, 2004, 『공론장의 구조변동』, 나남출판, 46쪽.

522) 이에 관해서는 다음의 연구들이 참고된다. 김용직, 1998, 「한국정치와 공론성(1) - 유교적 공론정치와 공공영역」, 『국제정치논총』38-3 ; 이현출, 2002, 「사림정치기의 공론정치 전통과 현대적 함의」, 『한국정치학회보』36-3 ; 김영수, 2005, 「조선 공론정치의 이상과 현실(1) : 당쟁발생기 율곡 이이의 공론정치론을 중심으로」, 『한국정치학회보』39 ; 정세용, 2010, 『조선 성종대 공론정치의 심의 민주주의적 해석 - 성종실록 경연기록을 중심으로』, 성균관대 동아시아학과 석사학위논문

서 조선의 사회경제적인 구조가 불안정해지고 사대부 계급이 하층민들을 통제할 수 없게 된 조선 말기에는 ‘공론정치적 공론장’ 또한 제대로 기능할 수 없었다. 또한 조선의 사대부들이 추구했던 公論이란 다수의 의견을 모은 ‘공공의 의견’이라는 성격 외에 성리학적 도덕론에 부합하는 ‘天下公道’를 의미했다. 따라서 서구의 충격과 학계의 모색 속에서 성리학적 세계관이 영향력을 상실해갔던 고종대에는 전통적인 공론장의 영향력 또한 위축될 수밖에 없었다. 반면 조선후기에 새롭게 성장했던 중인·서얼층이나 19세기 빈발했던 민란을 경험했던 농민 등 이전의 사대부 중심 공론장에는 포함되지 못했던 계층들을 중심으로 나름의 공론장이 형성되어갔다.⁵²³⁾

이러한 경향은 지방에서만이 아니라 중앙에서도 나타났다. 특히 개화관료들을 중심으로 대안적 공론장에 대한 모색이 시도된 것이 주목된다. 1883년 일본에서 근대적인 문명을 경험하고 돌아온金玉均, 朴泳孝, 俞吉濬 등 개화관료들은 고종을 설득하여 조선 최초의 근대적인 신문인 《漢城旬報》를 창간했다. 그러나 《한성순보》는 관보 혹은 조보의 보완물로서 기획되어 순한문으로 발간되었기 때문에 대중에 대한 영향력에는 한계가 있을 수밖에 없었고, 1884년 갑신정변의 여파로 폐간되었다. 대신 이후 갑오내각에 참여한 金允植에 의해 1886년 1월 《漢城週報》가 국한문으로 복간되면서 근대신문의 명맥을 이어갔다.⁵²⁴⁾

그런데 《한성주보》 1886년 9월 27일자 논설 〈諭新聞紙之益〉을 보면 《한성주보》 간행자들이 근대적인 言論觀과 전통적인 言官觀을 절충하려고 시도했음을 확인할 수 있다. 그 주요내용을 옮기면 다음과 같다.

… 대개 新聞에 대한 얘기는 비록 옛날엔 없었다가 지금 잇는 것이긴 하지만, 신문의 의의는 비단 지금에 와서 잇는 것이 아니라 옛날에도 역시 잇었다. 원래 신문의 의의는 국민들의 고통을 애써 찾고 막힌 것을 제거함은 물

523) 이에 관해서는 다음의 논문들을 참조. 안병욱, 2000, 『19세기 향회와 민회』, 서울대학교 박사학위논문, 2장 및 3장 ; 김인걸, 2017, 『조선후기 공론정치의 새로운 전개』, 서울대학교출판문화원, 4장 및 5장.

524) 『漢城旬報』 및 『漢城週報』의 발간경위와 그 특징에 대해서는 조맹기, 1997, 『한국 언론사의 이해』, 서강대학교출판부, 100~115쪽 참조.

론이고, 국가를 이롭게 하고 백성을 편하게 하는 모든 방법을 다 게재하여 정치가 上理에 도달하게 하는데 있다. 옛날에 人君은 求言을 간절히 바라고, 制治를 삼가서 침소에서 편히 쉴 때도 언제나 箴諫을 訓誨하였으며, 선비는 諫言을 大夫에게 전달하고, 庶人은 임금의 과실을 들으면 비방하고, 商人들은 당시 사람들이 숭상하는 物貨를 시장에 진설하여 간하고, 百工은 자신들의 技藝로 政事의 잘못을 드러내었다. 또 매년 孟春에 適人이 목탁을 두드리고 길을 순회하면서 잘못된 정사가 있으면 간하도록 하게 한다. 이러한 것이 모두 求言과 制治의 근본이다. 이리하여 天下사람들의 막힌 정이 풀리고 天下의 賢俊한 자들이 오게 되므로 아름다운 말이 묻히지 않게 되고 萬邦이 모두 편안하게 된다. 堯임금이 諫諍하는 복을 매달고 비방하게 하기 위한 나무를 세운 것과 舜임금이 사방의 문을 열어 어진 이를 맞이하고 사방의 사정이 옹폐되지 않게 하고 사방의 諫言을 귀담아 들은 것은 모두 이 때문이다. 만일 求言하는 方法과 制治하는 뜻이 이와 같이 절실하지 않으면, 一身의 정신은 한계가 있고 보고 듣는 것도 넓지 못하기 때문에 사람에 대해 다 알 수 없어서 賢才가 스스로 官路에 이를 길이 없게 되며, 일에 대해 다 알 수 없어서 백성의 뜻이 위로 전달되지 않게 된다. … 지금 서양 각국에서는 이점에 유의하여 신문사를 창설하고 신문을 간행하고 있는데, 이는 백성의 고통을 힘써 찾을 뿐만 아니라 아울러 세계 각국의 情形을 탐방하여 天下사람의 귀에 들려주고 天下사람이 마음으로 생각하게 한다. 그리하여 한 사람의 선악과 한 가지 일의 득실이라도 萬邦이 함께 기록하고 만방이 함께 勸懲하게 하기 위해서 연설로 드러내고 公論으로 단정하여, 임금과 재상의 채택에 제공하고 議院의 取裁에 도움을 줌으로써 천하의 변화에 응하고 천하의 일을 달성하게 한다. … (밑줄은 필자 강조)⁵²⁵⁾

이 사설에 따르면, 신문은 유교 전통의 諫爭 혹은 求言의 연장선이며 백성의 뜻을 위로 전달하여 公論으로 만드는 통로였다. 이는 전통적인 공론정치구조에서 言官이 담당하는 역할이었다. 다만 여기에서 말하는 공론이란 서구 사회에도 보편적으로 적용된다는 점에서 성리학적 화이질서에 구애받지 않으며, 사대부뿐만 아니라 庶人·商人·百工도 함께 참여할 수 있

525) 『漢城週報』 1886년 9월 27일, 「論新聞紙之益」

기에 신분제에 제약되지 않았다. 이처럼 《한성주보》의 이 사설은, 전통적인 言官 개념을 이용하여 서구의 언론제도를 소개하되 유교적 신분질서나 華夷觀念에 구애받지 않는 공론장을 조선에 구현하려 했던 시도로서 주목된다.⁵²⁶⁾

서구의 신문에 대한 소개는 초대 주미전권공사로 복무했으며 이후 갑오 내각에도 참여한 朴定陽이 저술한 《美俗拾遺》에서도 확인된다. 박정양은 1888년 1월부터 11월까지 주미공사로 복무하면서 미국의 공공기관과 시설을 시찰하고 정보를 수집한 뒤, 귀국 후 고종에게 보고하기 위한 문서로 다수의 일기류와 이 《미속습유》를 저술했다.⁵²⁷⁾ 그중 ‘新聞紙’라는 항목에서 박정양이 소개하고 있는 미국의 신문언론 내용은 다음과 같다.⁵²⁸⁾

신문지는 한 나라의 중요한 일인데, 민간회사에서 설립한 것이다. 신문은 정부로부터 그 자유권을 허락받아서 비록 전·현직 대통령의 좋은 말이나 나쁜 행동일지라도 구애받지 않고 씀는다. 일이 있으면 바로 쓰고 들은 바가 있으면 반드시 적어내어 조금이라도 숨기거나 포용해주는 사사로움이 없다. 가지고 있는 私見은 한 번 신문에 나고 나면 모든 사람이 눈으로 보고 모든 사람의 입으로 퍼져 아무도 가리거나 비호할 수가 없다. 그러므로 官民이 맹호보다도 더 두려워하여 각자 근신한다. 이는 풍속을 장려하는 데 일조가 된다. 대개 신문사의 규정 역시 매우 엄숙해서 감히 근거 없는 허망한 말을 신문에 실을 수 없다. … 국내의 공적인 일과 사적인 일, 외국의 사정이 밝혀져 드러나서 인민이 모두 견문을 넓히는 효과를 거둔다. 만약 혹 인민이 개인적으로 전파할 일이 있으면, 반드시 몸소 신문사에 가서 서명하고 기록하여 드러내서 혼잡스럽고 황당한 혐의를 받지 않으려 하는데, 역시 반드시 記錄稅가 있다. …

여기서 말하는 신문의 역할은 (1)사실을 있는 그대로 전달하여 官民을

526) 그러나 《한성주보》 자체는 언론처럼 권력을 견제하는 역할을 수행할 정도로 발전하지는 못했으며, 정부의 官報 정도로 활용되다가 1888년 적자 문제로 발간이 중지되었다.

527) 박정양 저, 한철호 역, 2018, 「해제」, 『美俗拾遺』, 푸른역사.

528) 『朴定陽全集』 권6, 美俗拾遺, 「新聞紙」

근신하게 하고 풍속을 바르게 하며 (2)인민의 견문을 넓히고 (3)인민이 개인적인 의견을 전파할 수 있도록 하는 것이었다. 이중 (2)는 교육적 효과를 말한 것이라면 (1)은 조선시대 言官과 마찬가지로 권력을 견제하고 풍속을 교화하는 효과를, (3)은 인민의 여론을 소통시키는 효과를 말한 것이었다. 신문이 권력을 견제하는 것만이 아니라 인민이 의견을 개진하는 통로가 될 수 있음을, 《한성주보》에서보다 더 명확히 밝히고 있다. 이와 관련하여, 신문 발행의 주체가 《한성주보》와 같이 국가가 아닌 ‘민간회사’로 소개되고 있는 점도 주목된다. 즉 박정양은 미국의 신문에 대해 소개하면서, 《한성주보》와 마찬가지로 언론의 기능을 근대의 신문이 할 수 있음을 보여주되 국가가 아닌 인민 자신이 그 주체가 될 수 있음을 제시한 것이다.

한편 俞吉濬은 1895년 간행한 《西遊見聞》에서 신문에 대해 보다 상세하게 언급하고 있다. 유길준은 1883년 보빙사 閔泳翊의 수행원 자격으로 미국에 건너가, 최초의 미국 유학생으로서 수학하다가 갑신정변 소식을 듣고 1885년 말 귀국했다. 이때 그는 갑신정변 주동자의 일당으로 간주되어 체포되었으나, 그의 식견을 높이 산 右捕將 韓圭高의 도움으로 극형을 면하고 한규설의 집에서 연금생활을 하면서 각종 時務策을 작성했다. 《서유견문》은 그러한 시무책들의 집대성으로 1889년 완성되었으며, 1890년 한규설을 통해 고종에게 진상되었다.⁵²⁹⁾ 이중 신문과 관련된 내용 중 중요한 부분을 발췌하면 다음과 같다.⁵³⁰⁾

- 신문은 여러 사람이 회사를 세워 편집국을 만들고 세상의 새로운 사정을 탐지하여, 기자들이 써내는 글을 인쇄하여 천하에 널리 퍼내는 곳이다.
- 조정의 政事와 관청의 명령이나 관리들의 진퇴로부터, 거리의 풍문이나 상업의 성쇠, 농작의 풍흉, 물가의 고저, 각처 학교에서 가르치는 상황, 각지 학자들이 연구하는 업적, 민간의 고락과 생사나 외국의 소식에 이르기까지

529) 최덕수, 2015, 「해방 후 유길준 연구의 성과와 과제」, 『근대 한국의 개혁 구상과 유길준』, 고려대학교출판문화원, 16~17쪽.

530) 유길준 저, 허경진 역, 2004, 『西遊見聞』, 서해문집, 476~481쪽.

… 세계의 물정을 현하게 알고 자기의 견문을 넓혀 처세하는 길을 닦는 데에는 신문의 공이 가장 크다고 할 수 있다. …

- 신문을 시작한 근원을 추구해 보면 우리나라의 朝報같이 관리에게 베껴서 돌리다가 … 300년 전에 이르러서야 영국과 이탈리아 두 나라에서 인쇄하여 발행하는 신문이 나오게 되었다. … 정부의 특허로 발행하는 신문을 도매로 팔거나, 우리나라의 博文局같이 정부가 관청을 설치하고 발행하기도 하였다. … 200년 전에 이르러 신문을 발행하는 풍속이 성행하여, 조정의 정치 법령을 비판하는 자도 있게 되었고, 민간의 나쁜 습속을 비웃는 자도 있게 되었으며, 농업이나 상업에 관한 업무를 널리 알리는 자도 있게 되었고, …

- 신문은 정부의 허가를 받기 때문에 공평한 의논과 진실된 비평을 주장하기 마련이다. 나라의 정사나 법령에 옳바르지 못한 것이 있으면 신문이 이를 따져서 정부가 다시 살피기를 바라며, 국민들이 좋아하고 원하는 것이 있으면 정부에서 시행하기를 바란다. 그러므로 정부의 명령이나 정사도 신문을 의식하여 삼가게 되고, 신문이 국민의 행실과 습속을 비판하여 칭찬할 것은 칭찬하고 나무랄 것은 나무라기 때문에, 사람들도 역시 행실을 단정히 하며 풍속 교화에도 자연히 힘쓰게 되어 이를 꺼리게 된다. 또 어떠한 사물에 대해서든 지 간에 과연 그 제도가 편리하며 규모가 적당한지 논박하지 않는 것이 없기 때문에, 생계와 사업을 영위하는 자들이 모두 자기 몸을 삼가게 된다. 이러한 점에서 본다면, ‘신문사가 나라를 위해서는 諫官의 직책을 수행하고, 사회를 향해서는 칭찬과 비판을 맡은 史筆을 잡고 있다’고 해도 허언이 아닐 것이다. …

- 신문에 또 한 가지 커다란 기능이 있다. 누구든지 좋은 의견을 글로 써서 신문사로 보내면, 신문사에서든 역시 사양하지 않고 반드시 신문에 실어 세상에 전파한다. 그러므로 나라를 존중하고 임금을 사랑하자는 주장을 간곡하게 펴면 세상 사람들에게 충의를 고무시키기 쉽고, 또 자기 나라가 다른 나라보다 못한 일이 있으면 신문에 논평을 실어 국민들의 공분심을 불러일으킬 수도 있다. 그러므로 신문을 보는 자마다 좋은 도리를 생각해 내어 주기를 바란다. 또 신문을 통해 확신을 주는 이론을 국민들에게 서로 통하게 할 수도 있다.

유길준은 신문의 기원에 대해서 조선의 ‘朝報’와 같다고 설명하면서, 이

것이 서구에서 수백 년 동안 발전하여 민간의 여러 사람이 협력하여 회사를 세워 간행하는 신문으로 발전했다고 설명한다. 그에 따르면, 신문은 세계의 소식을 전하여 사람들의 견문을 넓히고 교육하는 계기를 제공하는 한편 공평한 의논과 진실된 비평을 통해 정부를 삼가게 하고 사람의 행실을 단정하게 한다. 정부를 견제하고 민간의 풍속을 교화하는 것은, 전통적인 언론의 역할과 유사한 것이었다. 그렇기에 유길준은, 신문이 나라를 위해서는 諫官의 직책을, 사회를 향해서는 史筆의 역할을 하고 있다고 평가했다. 또한 민간의 의견을 신문을 통해 전파할 수도 있다고 제시했다. 이처럼 유길준의 신문론은, 국가에 의해 공인되었으되 정부가 아닌 민간이 스스로 사실을 규명하고 여론을 모아내어, 이를 통해 국론을 모으고 정부 권력을 견제하는 역할을 할 것을 제안하고 있다. 이는 《漢城週報》와 《美俗拾遺》의 논지를 종합한 것 같은 내용으로, 전통적인 언론과의 유사성을 들어 신문을 설명하면서, 전통적인 공론장에서 언론이 수행한 역할을 대안적 공론장에서 신문이 수행할 수 있음을 제안한 것이다.

한편 근대적 공론장에 대한 보다 본격적인 모색은 바로 의회론이었다. 신문이 공론이 형성·표명되는 과정과 관계가 있다면, 의회는 공론이 정치화되는 현상이었다. 앞서 거론한 박정양과 유길준도, 서구의 의회에 대해 소개한 바 있다. 박정양은 미국의 上下院을 간략히 소개하면서, 各州의 민회에서 추천을 받은 議員들이 법을 제정하고 예산을 결정할 권한이 있다고 설명한 바 있다.⁵³¹⁾ 유길준은 정부의 종류를 (1)君主가 擅斷하는 政體(모든 大權이 다 군주 한 사람의 손 안에 있는 체제), (2)君主가 명령하는 政體 혹은 壓制政體(법률과 정령을 군주 한 사람의 독단에 따라 행사하면서도 신하들의 공론에 따라 결정하는 체제), (3)貴族이 主張하는 政體(나라에 일정한 군주가 없고 그 정치와 법령이 귀족들이 합의하는 권세 안에 있는 체제), (4)君民이 共治하는 政體 혹은 立憲政體(의정에 참여하는 대

531) 『朴定陽全集』 권6, 美俗拾遺, 「民選院」, 「元老院」. 民選院은 下元, 元老院은 上元이다.

신들이 작성한 것을 임금이 명령하여 시행하는 체제), (5)國人이 共和하는 政體 혹은 合衆政體(세습하는 군주 대신 대통령이 일정기간 그 자리를 대행하는 체제) 등으로 설명했다.⁵³²⁾ 이중 君民共治政體에서 ‘의정에 참여하는 여러 대신들은 인민이 천거하여 정부의 議員이 되기 때문에 대신들은 자기를 천거해 준 인민을 대신하여 사무를 집행하는 것’이라고 하여, 소략 하나마 의회에 대해 설명하고 있다.

한편 조선의 공론정치적 전통에 입각하여 서구의 의회제도를 설명한 사례로 박영효가 주목된다. 1888년 박영효는 고종에게 올리기 위해 建白書를 작성하는데,⁵³³⁾ 이 문서에서 박영효는 8條의 개혁안을 제시한 바 있다.⁵³⁴⁾ 이중 제7조 ‘정치를 바로잡아 民國에 定함이 있게 할 것’(正政治使 民國有定)이 박영효의 의회론을 보여주는 내용이다.⁵³⁵⁾

박영효는 군주가 萬機를 親裁하는 것은 바람직하지 않으니 이를 관원들에게 맡기되⁵³⁶⁾ 특별히 縣會라는 제도를 만들어 백성들로 하여금 백성들의 일을 의논하게 하여 公私 양쪽이 편하게 하도록 주장했다.⁵³⁷⁾ 그리고 이 현회에 대해서, 다음과 같이 부연하여 설명하고 있다.

지금 정부의 山林과 府縣의 座首들은 儒敎에 입각하여 백성들의 바람에 따라 선발되어 백성과 나라의 일을 함께 의논하고 있습니다. 本朝 역시 군주와

532) 유길준 저, 허경진 역, 2004, 위의 책, 170~172쪽.

533) 박영효는 일본에 망명 중이던 1888년 초 고종에게 봉건적인 신분제도의 철폐, 근대적인 법치국가 확립, 자주독립과 부국강병 등을 주장하는 ‘建白書’를 올렸다. 이 상소의 원본은 현재 남아있지 않으며, 그 내용은 『일본외교문서』 21권, 문서번호 106번, 292~322쪽에서 확인할 수 있다. (이하 『建白書』) 『건백서』에 나타나는 근대적인 정치 개혁안 및 의회론에 대해서는 많은 선행연구가 있으며 특히 김현철의 연구(1999, 『박영효의 ‘근대국가 구상’에 관한 연구 : 개화기 문명개화론자에 나타난 傳統과 近代를 중심으로』, 서울대학교 외교학과 박사학위논문)이 대표적이다. 그러나 기존의 연구들에서는 박영효가 조선의 전통적인 정치구조를 변용하여 근대적인 의회론으로 재해석해내는 과정이 잘 드러나지 않기에, 본고에서 이에 주목하고자 한다.

534) 박영효가 제시한 개혁안 8조는 다음과 같다. (1)宇內之形勢, (2)興法紀安民國, (3)經濟以潤民國, (4)養生以健殖人民, (5)治武備保民護國, (6)教民才德文藝以治本, (7)正政治使民國有定, (8)使民得當分之自由以養元氣.

535) 박영효

536) 『建白書』 7조 1항. 不可親裁萬機 而各任之其官事

537) 『建白書』 7조 11항. 設縣會之法 使民議民事 以得公私兩便事

백성이 함께 통치하는 풍속이 있습니다. 臣이 예전에 듣기로, ‘治와 德이 융성할 때 山林의 권위는 온 세상을 움직였고, 나라의 중대한 일은 반드시 議論을 거친 후에야 정책을 시행할 것을 말했다’고 했습니다. 만약 이 제도를 더욱 넓혀 점차 정밀함과 아름다움에 이르게 하면, 그것을 문명의 법도라고 말할 수 있을 것입니다.⁵³⁸⁾

요컨대 박영효는 山林 혹은 鄉廳의 座首들이 향촌에서 자치적인 권한을 행사했던 정치전통을 ‘君民共治之風’이라고 적극적으로 해석하면서, 이를 확대하여 적용할 것을(즉 지방이 아닌 국가 전체에 적용할 것을) 제안하고 있다. 다만 박영효의 말과는 달리 山林·座首는 ‘백성들의 바램(民望)’에 의해 선발되지 않았다. 또한 박영효는 애초에 山林·座首의 정치적 활동공간이었던 朋黨에 대해서는 매우 비판적이었다.⁵³⁹⁾ 요컨대 박영효의 의회론은 서구 의회제도의 이미지에 맞춰 조선의 전통적인 정치문화인 ‘縣會’의 의미를 變用하고 있는 것이다. 그 변용의 핵심은 바로 民權과 君權의 관계였다. 앞서 설명한 7조에서도 박영효는 ‘모든 백성에게 자유로운 권리(自由之權)이 있고 군주에게 권력의 한계가 있으면 民國은 영원히 평안할 것입니다’라고 설명하여, 민권을 높이고 군권을 제한할 것을 주장했다.⁵⁴⁰⁾

요컨대 김윤식이 간행을 담당했던 《한성주보》, 그리고 박정양과 유길준은 전통적인 공론정치 중 언관이라는 요소를 근대적인 언론과 연결시켰다. 또한 박영효는 지방의 士大夫公論을 근대적인 의회개념으로 재해석했다. 이처럼 개화관료들은 공론정치의 전통적인 요소들을 근대적인 언론·정치제도와 연결하여 근대적인 공론장을 조선에 도입하려 했다. 이는 이들이 본래 유학적 소양을 갖춘 개명학자관료였기에 자신들이 본래 축적한 유교적

538) 『建白書』 7조 11항. … 今政府之山林 府縣之座首 皆因於儒教 隨民望選拔 而協議民國之事 則 本朝亦有君民共治之風也 臣聞前日 治隆德盛之時 山林之權 傾動一世 國之大事 必經議論 然後行政云 若推此法 而廣之 漸臻益精益美 則可謂文明之法也 …

539) 『建白書』 7조 중 總論. 박영효는 정치가 존재하면 黨이 나날 수밖에 없으며, 이것이 과거에는 朋黨이었고 지금은 政黨이라고 주장했다. 그러나 이전의 봉당은 국체의 보존에는 관심 없이 黨色으로 나뉘어 서로 비난하고 배척하기만 했던 반면, 자신들이 만든 政黨은 국체의 보존에 커다란 관심을 갖고 있기 때문에 마땅히 ‘政黨’이라고 부를 수 있다고 자평했다.

540) 『建白書』 7조 11항. … 凡民有自由之權 而君權有定 則民國永安 …

지식 내에서 근대적 이론을 해석해낸 결과로 보인다. 한편으로는 수백 년 동안 유교사상에 기반하여 체제를 구축·운영해온 조선사회에 새로운 개념을 설득력 있게 제시하기 위해 사용한 방법이기도 할 것이다.

2) 1895년 中樞院 개편과 《독립신문》 창간

1895년 3월 25일 中樞院의 개편은, 군국기무처에 이어 근대적 공론장을 조선에서 官制로서 확립하려 한 시도였다. 중추원 개편은 갑오개혁 이후 조선에 대한 일본의 침략정책이 변화되면서 추진되었다. 1894년 6월 일본공사 오오토리 케이스케의 부임 및 일본군의 경복궁 점령을 계기로 시작된 갑오개혁은, 9월 28일 오오토리가 개혁의 지체에 대한 책임을 지고 일본으로 귀환하고 대신 井上馨이 부임하면서 새로운 국면으로 접어들었다.

전임 공사인 오오토리가 군국기무처를 이용해 정부기구에 개입하려했던 것과는 달리 이노우에는 본인이 직접 고종과 긴밀한 관계를 구축하는 한편 각 관청에 고문관을 파견하여 조선정부에 영향력을 행사하고자 했다. 이를 위해서 이노우에는 10월 23일 2차 내정개혁안 20조를 제의했다.⁵⁴¹⁾ 이 내정개혁안에서 이노우에는 여전히 ‘왕실의 사무는 나라의 정사와 분리시켜야 한다’(3조)고 주장하면서도 ‘政權은 모두 한곳에서 나와야 하며’(1조), ‘大君主에게는 정무를 직접 결재할 권한이 있고 또 법령을 지킬 의무가 있으며’(2조), ‘軍國機務處의 기구와 권한을 개정해야 한다’(17조)고 제시하여, 그동안 정치적으로 배제되었던 고종에게 타협안을 제시했다. 1894년 11월 22일에는 고종의 정치적 경쟁자였던 대원군을 실각시켰다.⁵⁴²⁾

541) 『高宗實錄』 31년 10월 23일.

542) 유영익은 대원군의 친청반일 활동을 강조하면서 대원군을 ‘항일세력’으로 규정하고, 이노우에의 대원군 축출을 항일세력에 대한 탄압이라고 설명한 바 있다.(유영익, 2000, 위의 책, 211~212쪽) 한편 왕현종은 대원군의 반일적 성향에는 동의했지만 그에 대한 역사적 평가는 따로 언급하지 않았다.(왕현종, 2009, 위의 책, 66쪽) 일본군이 경복궁을

이에 대해 고종은 金玉均에 대한 처벌과는 달리 朴泳孝, 徐光範 등 갑신정변 주모자들을 蕩滌敍用하며 화답했다. 1894년 12월 12일에는 홍범 14조와 독립서고문을 종묘에 고하여, 개혁의 주체가 외국이 아닌 군주에게 있음을 선언했다.⁵⁴³⁾ 독립서고문과 홍범14조는 박영효의 주도 아래⁵⁴⁴⁾ 유길준에 의해 起草된 것으로 보인다.⁵⁴⁵⁾ 그리고 12월 17일에는 총리대신 김홍집, 내무대신 박영효를 주축으로 하는 내각이 성립되었다. 이러한 일련의 활동들이 과연 일본의 영향으로부터 명실상부하게 독립했다는 증거일 지에 대해서는 논란의 여지가 있으나⁵⁴⁶⁾ 1894년 군국기무처를 중심으로 제기된 강압적인 政局이 상당히 변화된 것은 틀림없어 보인다.

이러한 흐름 속에서 1894년 11월 21일 칙령이 1호부터 8호까지 발표되었다.⁵⁴⁷⁾ 이중 제6호 칙령에 의해 군국기무처 議員은 모두 減下되었고, 의정부가 중추원 회의의 관제와 장정을 새로 정할 것을 지시받았다. 그리고 金炳始를 중추원 議長으로, 趙秉世를 左議長으로, 鄭範朝를 右議長으로

점령하고 불법적으로 청일전쟁을 감행했던 당시 조선주재 일본공사인 오오토리는 대원군에게 조선 정부에 대한 통수권을 맡을 것을 제안했고 대원군 또한 이에 수긍한 바 있다. 군국기무처의 개혁안이 너무 과격했기 때문에 결국 대원군과 오오토리 사이의 제휴는 무산되었지만, 애초에 대원군은 자신의 아들이자 가장 중요한 정적(政敵)이었던 고종을 배제하고 실권을 장악하기 위해 오오토리의 제안을 받아들였으므로, 그를 ‘항일세력’으로 규정하는 것은 다소 무리가 있다. 무엇보다도 대원군이 갑오개혁의 어떤 내용에 저항하려고 했는가에 따라서 그 ‘항일’의 의미가 전혀 다른 의미로 정리될 수 있을 것이다.

543) 『高宗實錄』 31년 12월 12일.

544) 박영효는 『일본외교문서』 21권, 문서번호 106번, 292~322쪽에 기재된 「朴泳孝建白書」에서 개혁을 서고(誓告)할 것을 제안한 바 있다.

545) 『兪吉濬全書』 4권, 205~208쪽.

546) 유영익은 박영효, 서광범 등 과거 갑신정변 실패 후 일본에서 망명 중이던 소위 ‘급진개화파’들이 대거 조선으로 귀국하여 요직을 차지한 것을 지적하며, 홍범14조와 독립서고문이 조선 정부의 자주성을 보여주는 증거라고 인정하지 않았다.(유영익, 2000, 위의 책, 206~213쪽) 반면 이승우는 중화사대주의를 극복하고 독립국임을 선포하는 한편 국왕, 왕실, 정부, 민간의 개혁방향을 총체적으로 밝히고 있어 대한제국기의 ‘대한국국제’, 일제강점기의 대한민국임시정부헌법과 함께 광복 이전 대한민국의 헌정(憲政) 전통의 일부로서 적극적으로 평가한 바 있다.(이승우, 2007, 「建國憲法 以前の 韓國憲政史」, 『憲法學研究』13)

547) 『高宗實錄』 31년 11월 21일. 이날 발표된 칙령들은 고종의 통치 복귀 선언, 承宣院 철폐, 홍범 14조 및 독립서고문 발표 선언, 갑신정변 주모자 敍用, 군대 개편, 새로운 공문식 발표 등에 관한 것으로, 고종과 이노우에 카오루 사이에서 협의한 내용에 대해 알 수 있는 자료다.

임명할 것을 명했다.⁵⁴⁸⁾ 그리고 1895년 3월 25일, 새로운 중추원 관제가 발표되었으며, 그 내용은 다음과 같다.⁵⁴⁹⁾

中樞院官制 및 事務章程

제1조 중추원은 內閣의 자문에 응하여 다음의 사항을 심사하고 토의 결정하는 처소이다.

1. 법률, 칙령안
2. 임시로 내각에서 문의하는 사항

제2조 중추원은 다음의 직원으로 구성한다.

- 議長 1인, 副議長 1인. 勅任官
議官 50인 이하(1등 의관은 勅任官, 2·3등 의관은 奏任官)
參書官 2인 이하. 奏任官
主事 4인 이하. 判任官

제3조 의장, 부의장과 의관은 다음에 제시한 사람들로 내각 회의를 거쳐 內閣總理大臣의 추천에 따라 勅選으로 임명한다.

1. 칙임관의 직책에 있던 사람.
2. 나라에 공로가 있는 사람.
3. 정치, 법률 및 경제에 관한 지식을 통달한 사람.

제4조 의장은 중추원에 속하는 일체의 사무를 모두 주관하고 또 중추원에서 보내는 일체의 공문에 서명한다. 부의장은 의장의 직무를 보좌하여 의장에게 사고가 있을 때에는 그 직무를 대리한다.

제5조 參書官은 의장의 지휘를 받들어 중추원의 일상 사무를 맡는다.

제6조 主事는 상관의 지휘를 받아 모든 일에 종사한다.

제7조 토의 안건은 반드시 내각에서 넘긴다.

548) 아직 중추원 관제가 공식적으로 마련되기도 전에 새로운 관직명을 미리 발표하는 것을 볼 때, 중추원의 새로운 관제개편은 이미 상당히 계획되었으며 고종도 이에 동의하고 있음을 알 수 있다.

549) 『高宗實錄』 32년 3월 25일. 그리고 같은 날 內閣官制, 各部官制, 裁判所構成法 등 관제개혁안들이 함께 발표되었다. 특이하게도, 이날 발표된 裁判所構成法 중 특별법원(王族의 범죄에 관한 형사 사건을 재판)의 판사 4인 중 1명은 중추원의관으로 한다는 규정이 포함되어있다. 그 이유는 명확하지 않으나, 조선시대에 중요한 推鞠의 경우 사헌부 관원이 참여했던 것과 관련이 있을 듯 하다.

제8조 중추원 회의에서 토의 안건을 전부 否決하든가 혹은 더하거나 줄이거나 수정하는 경우라도 내각에서 原案대로 시행할 필요가 있다고 인정할 때에는 上奏하여 裁可를 거쳐 시행할 수 있다.

제9조 법률, 칙령을 급히 시행할 필요에 의하여 중추원에 자문할 겨를이 없을 경우에는 發布한 후 내각에서 중추원의 검열에 넘긴다.

제10조 중추원은 법률, 칙령의 제정, 폐지와 수정에 관하여 내각총리대신에게 건의할 수 있다.

제11조 國務大臣은 委員에게 명하여 그 주관하는 사항에 대해서 내각의 위원으로서 中樞院에 가서 토의 안건의 취지를 설명하게 한다.

제12조 국무대신과 각부의 協辦은 중추원에 가서 의관으로서 참석할 수 있으나 다만 그 각각 주관하는 사항에 대해서는 의결하는 인원수에 들지 못한다.

제13조 본령은 개국504년 4월 1일부터 시행한다.

이 관제는, 중추원이 법률안·칙령안 및 내각에서 문의하는 각종 안건에 대해 諮詢하고 토의하여 議決하는 조직임을 명시하고 있다. 군국기무처를 혁파하는 대신 중추원을 개편하여 의회적 기구로 만든 것이다. 특히 의정부 산하 기구였던 군국기무처와는 달리, 내각 밖의 조직인 중추원이 논의와 의결을 통해 법률의 제정 및 제반 행정을 심의하는 것은, 제도만 놓고 보면 보다 발전된 형태라고 할 수 있다. 그러나 그 의결에 참여하는 議長團과 議官들은 내각총리대신의 추천과 군주의 재결에 의해 임명되었다. 이는 근대적인 의회가 갖고 있는 ‘국민의 투표를 통해 선출한 의원이 民意를 대변한다’는 기능과는 거리가 멀며, 박정양·유길준·박영효 등 개화관료들이 이전에 제안하거나 소개했던 내용에도 미치지 못하는 것이었다.

게다가 중추원의 의결권은 내각의 자문에 응하여 법률 및 칙령, 그리고 기타 요청을 심사할 뿐, 예산에 대한 심사권은 없었다. 중추원이 법률 등을 먼저 의결하여 내각에 제안할 수도 없었다. 게다가 중추원이 부결한 안건이라도 내각이 시급한 사항이라고 주장하며 上奏해 裁可를 얻으면 原案대로 추진할 수 있었다. 이에 대해 중추원이 추후에라도 반박할 수 있는 방법은 없었다. 또한 중추원에 문의할 시간이 없다고 내각이 판단할 경우

먼저 법률 및 칙령을 시행한 뒤 사후에 중추원의 검열에 넘기도록 했으나, 중추원이 검열을 통해 부결할 경우 이미 시행된 법률이나 칙령을 취소할 수 있는지에 대해서는 따로 규정이 없다. 즉 사후검열이 실제로 작동할 수 있는 법적 근거가 취약한 것이다.

게다가 4월 2일 공포된 ‘中樞院會議及處務規程’에 따르면 중추원은 내각이 교부하는 사항에 대해 의견을 開述하는 곳으로 규정되었으며(1조), 內閣을 제외한 官署나 국민으로부터 上書·建白·其他通信을 받지 못하며(2조), 오직 國務大臣 및 各部協辦과 공무상 교섭할 수 있으며 그 외의 官署나 국민과 문서를 주고받거나 교섭을 할 수 없다고 규정하고 있어,(3조) 중추원은 더더욱 국민과 단절되었다.⁵⁵⁰⁾ 이는 議案을 통해 규정상으로나마 평민 등의 上書を 받을 수 있었던 군국기무처의 권한에 비해 도리어 후퇴한 것이었다. 이를 근거로 이방원은, ‘중추원 관제는 이전의 중추부-중추원에 비해 명백히 발전한 것이나, 여전히 민권신장이라는 근대적 목표에는 미흡한 결과’라고 평가한 바 있다.⁵⁵¹⁾

중추원의 관제 및 사무규정은 일본 樞密院의 그것을 기초로 하여 작성한 것으로 보인다.⁵⁵²⁾ 추밀원은 일본 天皇의 자문기관으로 1888년 창설되었으며 1889년 공포된 帝國憲法으로 확정되었다. 1889년 4월 28일 일본 칙령 제22호 〈樞密院官制及事務章程〉에 따르면⁵⁵³⁾ 추밀원은 天皇의 요청에 따라 중요한 國務를 諮詢하며(〈樞密院官制〉 1조), 皇室典範에 따라 추밀원의 권한에 속한 사항, 헌법 조항 및 그에 부속되는 법률·칙령의 草案과 疑義, 戒嚴에 관한 선고, 외국과의 교섭 및 조약체결, 추밀원 관제 및 사무규정의 개정에 관한 사항 등의 諮詢에 응하는 조직이었다.(〈樞密院官制〉 6조) 추밀원은 행정 및 입법에 관해 天皇의 자문 기관이었기에 施政

550) 『官報』 개국504년 4월 2일 「中樞院會議及處務規程」. 이 규정은 총 21조로 이루어져 있으며,

551) 이방원, 2010, 앞의 책, 46쪽

552) 1895년 3월 25일 칙령 제40호 『中樞院官制及事務章程』과 4월 2일 『中樞院會議及處務規程』은 전반적인 구조와 내용이 1889년 4월 28일 일본 칙령 제22호 『樞密院官制及事務章程』와 유사하다. 이에 관해서는, 전종익, 1998, 『개화기 중추원의 기능과 성격에 관한 연구』, 서울대학교 법학과 석사학위논문 참조.

553) 『樞密院官制及事務章程』(明治21년 4월 28일, 勅令 제22호)

에 관여할 수는 없도록 되어있었고(〈樞密院官制〉 8조), 이와 관련하여 제국의회나 기타 官署 혹은 臣民에게 請願上書나 기타 通信을 받을 수도 없었다.(〈樞密院事務規程〉 2조) 그러나 실제로는 天皇을 앞세워 일본의 국정에 큰 영향력을 행사했으며, 정당정치 시대가 된 이후에도 藩閥 출신 관료들의 정치적 아성이었다.⁵⁵⁴⁾ 그러나 조선의 중추원은 추밀원과 유사한 관제와 사무규정을 가져왔으며, 고종이 아닌 內閣의 諮詢에 응하는 조직이었기에 君主權과 연동된 위상을 가질 수도 없었고 내각에 의해 얼마든지 무시될 수도 있는 자문기관으로 그 위상이 축소되었다.

정부 내에서 ‘의회’라고 불렸던 군국기무처를 대체하기 위해 개편된 중추원이 이러한 한계를 가진 기구가 된 이유가 무엇인지는 명확히 확인된 바 없다. 다만 당시 일본의 對朝鮮政策은 고문관 파견을 통한 직접 관여하는 것으로 전환된 상태였기에,⁵⁵⁵⁾ 조선인 관료들이 주축이 되어 개혁안을 議決하는 구조인 군국기무처나 중추원 등의 역할에는 큰 관심이 없었다. 한편 군국기무처 시기 갑오내각의 개혁정책에 참여하지 못했던 고종의 입장에서는, 중추원을 군주의 통치권을 견제할 수 있는 의회적 기구로 강화시킬 이유가 없었다. 당시 정치세력들 중에서 중추원을 의회적 기구로 정착시켜 조선의 정치개혁을 추진할 동기를 갖고 있는 집단은 유길준, 박영효 등 개화관료들이었으나, 이들은 중추원의 권한을 강화시킬 수 있을 만한 정치력을 갖고 있지 못했다. 이러한 점들이 복합적으로 작용하여, 의회가 아닌 추밀원을 기초로 하여 중추원이 기획된 것으로 보인다.

이러한 한계는 일차적으로는 군주권을 제한하는 권력을 허용하지 않으려 했던 고종 세력의 반발에 기인한 것이었다. 그러나 한편으로는 중추원 설립을 추진한 주도세력이 다름 아닌 쿠데타를 일으키고 일본에 망명했던 박영효 세력이었기 때문에 조선 朝野의 여론을 설득하기 어려웠다는 요인도 작용했을 것이다. 실제로 개편안이 발표되고 난 뒤, 본래 중추원에 소속되어있던 관원들은 대거 사직장소를 제출하면서 새로 개편된 중추원에

554) 百瀬孝, 1990, 『昭和戦前期の日本 - 制度と実態』, 吉川弘文館, 78~79쪽.

555) 왕현종, 2003, 위의 책, 188~195쪽.

서 복무하기를 거부했다. 게다가 이후 박영효가 명성왕후 시해를 기도했다는 혐의를 받고 다시 망명하면서 중추원은 상당 기간 활동을 중지하게 되었고, 개편 이전 散班들의 집합소였던 시절과 비슷한 역할만을 수행하게 되었다.⁵⁵⁶⁾

한편 중추원 개편에 뒤이어 근대적 공론장 형성에 큰 영향을 끼친 것은 《독립신문》의 창간 및 독립협회의 설립이었다.⁵⁵⁷⁾ 1884년 갑신정변 실패 후 일본을 거쳐 미국으로 망명한 서재필은, 1894년 갑오개혁이 실시되고 갑신정변 주동자들에 대한 사면조치가 내려졌으며, 박정양·박영효 등 개화관료들의 귀국 요청이 이어지자 1895년 12월 귀국하여 1896년 1월 중추원 고문에 임명되었다. 그리고 1896년 4월 7일 정부로부터 4,400원을 지원받아 《독립신문》을 창간했다.

당시는 1895년 8월 을미사변이 일어나고 1896년 2월 11일 고종이 러시아 공사관으로 피난간 지 얼마 되지 않은 때였다. 전국에서 반일·반개화를 표방하는 의병이 일어났고 1894년 이래 개화내각을 이끌었던 金弘集·魚允中·鄭秉夏 등은 처형 혹은 살해되었으며, 俞吉濬·趙羲淵·張博 등은 일본으로 망명했고 金允植은 피신 도중 체포되어 제주도로 유배된 상황이었다. 서재필에 대한 사면령은 여전히 유효했으나, 그가 정부의 요직에 진출하기

556) 이방원, 2010, 위의 글, 50~53쪽.

557) 이하 독립신문 및 독립협회에 관해서는 다음의 연구들을 참조했다. 신용하, 1981, 『독립협회연구 : 독립신문, 독립협회, 만민공동회의 사상과 운동』, 일조각 ; 주진오, 1993, 「독립협회의 주도세력과 참가계층 - 독립문 건립 추진위원회 시기를 중심으로」, 『동방학지』79 ; 주진오, 1995, 「1898년 독립협회 운동의 주도세력과 지지기반」, 『역사와현실』15 ; 주진오, 1995, 『19세기 후반 개화 개혁론의 구조와 전개 : 독립협회를 중심으로』, 연세대학교 사학과 박사학위논문 ; 신용하, 2001, 『갑오개혁과 독립협회운동의 사회사』, 서울대학교출판부 ; 김대영, 2003, 「논쟁과 이견의 공론장으로서 독립신문」, 『역사와사회』30 ; 장명학, 2004, 「〈독립신문〉과 근대적 정치권력의 등장」, 『역사와사회』33 ; 이동수, 2006, 「《독립신문》과 공론장」, 『정신문화연구』29-1 ; 김용직, 2006, 「개화기 한국의 근대적 공론장과 공론형성 연구 : 독립협회와 「독립신문」을 중심으로」, 『한국동북아논총』38 ; 장명학, 2007, 「근대적 공론장의 등장과 정치권력의 변화 : 《독립신문》 사설을 중심으로」, 『한국정치연구』16-2 ; 이항직, 2007, 「근대 한국의 초기 공론장 형성 및 변화에 관한 연구 : 협성회와 독립협회의 토론회를 중심으로」, 『사회이론』32

는 쉽지 않은 상황이었다.⁵⁵⁸⁾ 더구나 이미 미국 국적을 갖고 있었고 미국인 아내와 함께 귀국했으며 고종에게 자신을 미국인 필립 제이슨(Philip Jaisohn)이라고 소개했던 서재필 또한 한국 정부 내 요직에 진출할 생각이 없었다. 그 결과 아관파천 이후 성립된 박정양 내각의 제안으로, 서재필은 관직이 아닌 신문발간과 협회관리를 담당하게 되었던 것이다.

《독립신문》은 《漢城旬報》나 《漢城週報》와는 달리 순한글로 발간된 신문이었다. 따라서 한자에 익숙하지 않은 평민층도 신문을 접할 수 있었다. 또한 정부의 재정 지원을 받았지만 정부가 간행한 신문은 아니었기에, 보다 자유로운 입장에서 언론을 제기할 수 있었다. 서재필이 제기한 《독립신문》의 간행목적은 그 창간호 논설에서 확인할 수 있다.⁵⁵⁹⁾

우리가 독립신문을 오늘 처음으로 출판하는데 조선 속에 있는 내외국 인민에게 우리 주의를 미리 말씀하여 아시게 하노라 우리는 첫째 편벽 되지 아니한 고로 무슨 당에도 상관이 없고 상하 귀천을 달리 대접 아니하고 모두 조선 사람으로만 알고 조선만 위하며 공평이 인민에게 말 할 터인데 우리가 서울 백성만 위할 게 아니라 조선 전국 인민을 위하여 무슨 일이든지 대언하여 주려 함 정부에서 하시는 일을 백성에게 전할 터이요 백성의 정세를 정부에 전할 터이니 만일 백성이 정부 일을 자세히 알고 정부에서 백성에 일을 자세히 아시면 피차에 유익한 일 많이 있을 터이요 불평한 마음과 의심하는 생각이 없어질 터이옵 … 우리는 바른 대로만 신문을 할 터인 고로 정부 관원이라도 잘못하는 이 있으면 우리가 말할 터이요 탐관오리 들을 알면 세상에 그 사람의 행적을 폐일 터이요 사사 백성이라도 무법한 일하는 사람은 우리가 찾아 신문에 설명할 터이옵 우리는 조선 대군주폐하와 조선 정부와 조선 인민을 위하는 사람들인 고로 편당 있는 의논이든지 한 쪽만 생각하고 하는 말은 우리 신문상에 없을 터이옵

558) 실제로 서재필이 독립협회를 창설한 직후인 1896년 7월 9일, 進士 鄭惺愚가 서재필 외에 金嘉鎭, 安駟壽, 朴定陽, 曹秉直 등을 역적이라고 논박하며 처벌할 것을 요청하는 상소를 올렸다. 이 상소는 고종에 의해 거부되었으나, 서재필을 비롯한 갑신정변 주동자들과 개화관료들에 대한 적대적인 여론은 여전히 높았음을 보여주는 사례였다. 서재필에 대한 규탄 상소는 1899년까지도 발견된다.

559) 『독립신문』 1896년 4월 7일 「논설」

(1)정부가 하는 일을 백성에게 전하고 (2)백성의 정세를 정부에 전달하며 (3)전국 인민의 의견을 代言하며 (4)정부 및 민간의 잘못을 감시하고 규명하여 바로잡는 것은, 곧 유길준이 《서유견문》에서 제시했던 ‘諫官이자 史筆로서의 신문’의 역할과 유사한 것이었다. 《독립신문》 첫 호의 발행부수는 300부에 지나지 않았다. 그러나 1898년 1월에는 약 1500부, 7월에는 3000부까지 늘어났을 정도로 많은 독자를 확보했으며, 각지에서 신문을 읽는 독서회가 만들어졌다.⁵⁶⁰⁾ 이는 곧 《독립신문》을 중심으로 한 공론장의 확대를 의미했다.

공론장의 확대와 관련하여 중요한 요소는 ‘민회’의 성장이었다. 서재필이 《독립신문》을 창간한 지 약 3개월 후인 1896년 7월 2일 독립협회의 창립총회가 개최되었다. 처음 결성되었을 당시 독립협회는 貞洞派를 중심으로 한 친미적 성향의 관료들이 반개화세력으로부터 자신들을 보호하고 개화를 추진하기 위한 정치적 동력을 유지하기 위한 관료모임이었으며,⁵⁶¹⁾ 이들은 조선이 독립되었음을 기정사실화하기 위해 迎恩門과 慕華館을 허물고 그 자리에 독립문과 독립관을 건립하는 운동을 전개했다.⁵⁶²⁾ 그러나 건립이 완료된 1897년 5월 이후 독립협회는 윤치호의 제안에 따라 계몽단체(General Knowledge Association)로 변화된다.⁵⁶³⁾ 이를 위해 8월 29일부터 매주 1회 토론회가 개최되었고, 주로 개화관료들의 토론장으로 활용되었다. 그러나 1898년부터 러시아의 이권침탈 문제가 쟁점화되고 3월 10일 만민공동회가 개최되면서 성내 민간인들에게로 토론참여가 확대되었다.⁵⁶⁴⁾

560) 신용하, 2001, 『갑오개혁과 독립협회운동의 사회사』, 서울대학교출판부, 361~362쪽.

561) 주진오, 1993, 「독립협회의 주도세력과 참가계층 - 독립문 건립 추진위원회 시기를 중심으로」, 『동방학지』79, 679~681쪽.

562) 주진오, 1993, 위의 글, 681~688쪽. 이 시기 독립협회 회원으로 가입하는 방법은 곧 독립문·독립관 건립을 위한 회비를 납부하는 것이었으며, 회원들은 주요 대신들 외에 駐美外交官, 미국 및 일본 유학생, 신식 기구의 실무 관료, 개항장의 실무 관료들이었다.

563) 주진오, 1995, 「1898년 독립협회 운동의 주도세력과 지지기반」, 『역사와현실』15, 176쪽.

564) 주진오, 1995, 위의 글, 191~192쪽.

한편 《독립신문》과 관련되어 주목되는 또 하나의 토론회는 1896년 11월 30일 창립된 협성회였다. 서재필은 귀국 후 약 1년간 培材學堂 교장인 아펜젤러의 사택에서 머물렀으며 1896년 5월 21일부터는 1년간 배재학당에서 강의를 하기도 했다. 서재필의 지도 하에 배재학당 학생들은 11월 30일 협성회를 창립하고 정기적으로 토론회를 개최해갔다.⁵⁶⁵⁾ 협성회는 기본적으로 학생조직이었으나 토론의 주제는 ‘가로상에 나아가 연설하자’, ‘조혼하지 말자’, ‘동양의 여러 국가는 서구의 방식을 빌려 개화해야 한다’ 등 시국에 관한 다양한 내용을 망라하고 있었다. 이러한 내용들은 모두 《독립신문》에 게재되어 독자들에게 공유되었다. 특히 1897년 7월 8일 협성회는 배재학당 졸업식 자리에서 600여 명의 청중을 모아놓고 공개토론회를 개최하여 큰 호응을 얻었으며, 이는 독립협회가 자체적인 토론회를 추진하는 계기가 되었다.

이러한 토론회들은 모두 《독립신문》을 통해 홍보되었고, 또한 토론 결과가 신문을 통해 공유되었다. 그 결과 《독립신문》을 통해 공유된 정보들은 대중들에 의해 熟議되었으며, 그렇게 형성된 공론은 다시 신문을 통해서 대중과 정부에 전달되었다. 이는 전통적인 공론정치에서 朝報를 통해 공유된 중앙정치에 관한 정보들이 京鄕의 사대부들 사이의 향회·서신·통문 등을 통해 논의되면서 公論化되고, 상소를 통해 조정에 상달되는 양상과 유사했으니, 신분제적인 한계를 극복한 근대적 공론장의 출현이라고 평가할 만 했다. 단 전통적인 공론장의 경우, 이렇게 형성된 사대부 공론은 言官을 통해 정치화되는 것이 공론정치의 원칙이었다. 그러나 1896년 독립신문·독립협회를 통해서 조성된 공론은, 정치화될 수 있는 제도적인 통로를 갖지 못했다. 따라서 신문과 토론을 통해서 근대적 공론장의 형성을 추진했거나 체험했던 이들이, 그 다음 추구했던 것은 바로 그 정치화의 방법이 었다. 이는 한편으로는 校典所나 中樞院같이 제도의 개편을 시도하는 것으로, 혹은 만민공동회 및 관민공동회 등 대중집회를 통해 정부를 직접 압박하는 것으로 나타났다.

565) 이황직, 2007, 위의 글, 73~76쪽.

3) 1898년 中樞院 활동 재개와 ‘中樞院=言官’ 논리를 이용한 고종의 중추원 장악

상술한 것처럼 1895년 3월 중추원 개편 이후, 중추원 議官들은 사직상을 올리며 출사를 거부했다. 상소들의 내용은 대개 ‘새롭게 개편된 중추원의 사무와 자기는 맞지 않다’는 요지였다. 이 상소들 중에서 중추원을 근대적인 의회로서 혹은 전통적인 연관으로서 이해한 사례는 없었으며, 고종의 비답도 마찬가지였다.⁵⁶⁶⁾ 중추원에 일찍부터 복무하였고 1898년에는 소위 ‘連坐·拏戮’에 관한 논쟁의 한 축을 담당하는 등, 보수 관료들 중에서는 중추원에서 핵심적인 역할을 했던 申箕善도, 1895년에는 중추원의 설립 목적에 대해서 ‘한편으로는 널리 의견을 받아들이고 한편으로는 어리석은 백성들을 깨우치는 것’ 정도로 이해하고 있었다.⁵⁶⁷⁾

대신 1895년에서 1897년에 이르기까지 중추원은 과거 중추부가 그러했던 것처럼 각종 儀禮에 동원되었다. 그러나 중추원 의장이 능을 봉심한 결과를 보고하거나,⁵⁶⁸⁾ 대한제국 선포를 지지하는 상소를 올리거나,⁵⁶⁹⁾ 명성왕후 국장 때 장례의식에 참여하는 정도의 활동은 발견되지만⁵⁷⁰⁾, 갑오개혁 이전 중추부처럼 의례를 결정하는 과정에 의견을 제시한다던가, 의례 집행의 총괄을 맡는 등의 역할은 모두 궁내부에서 담당하여, 중추원의 비중은 그다지 크지 않았다.

한편 을미사변과 아관파천 이후 혼란스러웠던 政局은 1897년 들어 변화되기 시작했다. 2월 20일 고종은 러시아공사관에서 慶運宮으로 移御하는 한편, 명성왕후의 국장을 이용해 군주권 강화와 황제국 선포를 위한 정치

566) 이방원, 2010, 위의 책, 47~50쪽.

567) 『承政院日記』 고종 32년 6월 20일. 當實施樞院之議會 一以爲博採廣詢之圖 一以爲牖迷開頑之漸 且謂公平開化之政 雖爲現今急務.

568) 『高宗實錄』 34년 4월 23일.

569) 『承政院日記』 9월 4일. 疏頭는 奉朝賀 金載顯이었으나, 중추원 의관과 주사가 다수 참여했다.

570) 이방원, 2010, 위의 책, 53쪽.

적 동력으로 삼고자 했다.⁵⁷¹⁾ 이 과정에서 필요한 조치 중 하나가 官制를 정비하는 일이었다. 갑오개혁 이후 조선의 관제는 1894년 군국기무처의 내각제 도입으로 인해 1차 변화, 1895년 井上馨의 공사부임 및 김홍집-박영효 내각 성립에 따른 2차 변화, 1896년 아관파천 이후인 9월 내각제 폐지 및 의정부제 복구로 인한 3차 변화를 매년 겪어왔기에 新法과 舊法이 서로 충돌하면서 혼란이 적지 않았기 때문이었다.

이에 1897년 3월 16일 고종은 時原任議政 이하 高官들을 召見한 자리에서 법령의 정비에 대해 논의했다.⁵⁷²⁾ 이 자리에서 宮內府特進官 鄭範朝는, ‘議政(金炳始)가 이전에 《朝鮮章程》의 간행을 논한 적이 있었다’고 언급했다.⁵⁷³⁾ 그러자 김병시가 그 자리에서 筭本을 진상하면서 이를各部에 내려보내 시행할 것을 요청했으며, 고종은 이에 동의하고 각부의 대신들에게 회람시킬 것을 지시했다. 요컨대 김병시가 제출한 筭本은 곧 당시 고종과 관료들이 논의했던 관제개혁의 총론에 해당한다고 볼 수 있을 것이다.

이 문건에서 김병시는, 당시의 고질적인 폐단으로서 朝議와 巷論이 서로 모순되고 있음을 지적하면서 그 원인이 옛 규례와 새 규례가 충돌하기 때문이라고 주장했다. 그리고 옛 규례 중 회복할 수 있는 것을 회복한다면 새 규례 중 따를 수 있는 것과 따를 수 없는 것은 저절로 분간될 것이라고 주장하여, 옛 법의 기준을 먼저 확립해야함을 분명히 했다.⁵⁷⁴⁾ 그리고 (1)속히 옛 법과 새 법을 참작하여 하나의 책으로 엮어 백성들에게 제시할

571) 한영우, 2000, 「乙未之變, 大韓帝國 성립과 <明成皇后 國葬都監儀軌>」, 『한국학보』 26, 22~26쪽.

572) 『高宗實錄』 34년 3월 16일.

573) 이 《朝鮮章程》이 실제로 작성된 문건이었는지 아니면 작성해야할 문건의 이름만 거론된 것이었는지는 명확하지 않다.

574) 『高宗實錄』 34년 3월 16일. … 今日之痼弊 有不可勝言 其最大最甚者 朝議巷論互相矛盾 以致胥動浮訛 國勢岌岌 此曷故焉 安於故常者 必欲盡復舊例; 急於功利者 必欲一從新式 復舊之義 未必皆是 而有可復不可復; 從新之事 未必皆非 而有可從不可從者矣 先正臣李珥之言曰: “所謂更張者 盛極中微 法久弊生 則明君哲輔慨然興作 扶舉綱維矯革宿弊 善繼先王之遺志 煥新一代之規模” 此實達時之論 而正爲今日切中也 惟聖心堅定 臣僚寅協 上下相須 究其本而務其實 復其舊例之可復者 則新式之可從不可從 宜不待斷斷而自辦矣 茲敢略陳尾附 雖不過不識時之老生常談區區微悃 亦不外乎是矣 伏乞聖明恕其愚而財擇焉 …

것, (2)諫官을 복구하여 조정의 기강을 바로잡을 것, (3)古制를 참작하여 관리를 선발하는 제도를 복구할 것, (4)수령·관찰사 등 外職의 권한과 위상을 옛 규례대로 강화하고, 지방관이 꺾어진 자리를 속히 임명할 것, (5)軍事에 밝고 충성스러운 이에게 군권을 맡길 것, (6)궁궐을 엄숙히 하고 군주의 사적인 특혜를 근절하며 재상을 자주 만나 공적인 정치를 할 것 등을 주장했다. 이는 대한제국 출범을 앞두고 보수관료들이 제출한 관제개혁 총론으로서 주목되는데, 이중 실질적으로 가장 먼저 거론되는 것이 諫官, 즉 언관의 복구라는 것이 주목된다. 언관을 대체하는 대안적 언론제도가 모색되거나 실현되고 있었음에도, 보수관료들에게는 전통적인 언관의 부재가 심각한 문제 중 하나로 인지되고 있었던 것이다.

같은 날 고종은 별도의 부서를 설치해 옛 규정과 새 규정을 절충해 모든 법규를 一通하도록 할 것을 지시했고,⁵⁷⁵⁾ 의정부는 儀禮와 역사를 정리하기 위해 史禮所를 설치하고⁵⁷⁶⁾, 3월 23일 校典所를 설치할 것을 보고했다.⁵⁷⁷⁾ 그리고 4월 12일 校典所 1차 회의가 개최되었으며, 이 자리에서 박정양을 회의의 주석으로, 서재필을 참서관으로 정했다.⁵⁷⁸⁾ 이후 한동안 순조롭게 진행되던 교전소회의는 4월 29일 5차 회의에서 중지되었다. 당시 교전소회의에 참석하고 있던 서재필, 윤치호 등은 군주의 권력 남용을 줄이는 방향으로 관제를 개정하려고 하면서 의견이 충돌한 것이다.⁵⁷⁹⁾ 그들이 구체적으로 어떤 관제를 제안했는지는 명확하지 않으나, 議會와 같은 기구를 설치하여 권력을 분립하고 군주권을 견제하는 제도를 제안했을 것으로 추정된다. 반면 상술한 것처럼 고종과 보수관료들은 상술한 것처럼 諫官을 중심으로 古制를 복구할 것을 구상했기에 校典所의 논의는 교착상

575) 『高宗實錄』 34년 3월 16일.

576) 『高宗實錄』 34년 6월 14일 ; 27일. 특히 27일에는 본래 內部에 있었던 사례소를 중추원으로 이전한다. 史禮所는 내부대신 南廷哲이 儀式制度 확립 및 歷史編纂을 제안하여 설치된 기구다.(『駐韓日本公使館記錄』 12권, 三. 本省往復報告, (10) 施政一班·任免一束·雜件) 과거 實錄廳 혹은 春秋館에 해당한다.

577) 『高宗實錄』 34년 3월 23일.

578) 『校典所日記』 1897년 4월 12일.

579) 『尹致昊日記』 4권, 7월 2일. 윤치호는 ‘서재필 박사의 노력으로 전하의 권력 남용을 줄이려는 시도가 이뤄졌다’라고 기록했다.

태에 빠질 수밖에 없었던 것이다.⁵⁸⁰⁾ 이후 교전소는 더 이상 활동을 이어나가지 못했다.

교전소에서 벌어진 충돌은, 서재필 등 개화파 및 개화관료들이 근대적인 공론을 정치화할 수 있는 제도개혁을 추진하려했던 시도로 인한 것이었다. 또한 갑오개혁 이후 일본의 군사적인 압력이 배제된 상황에서 조선의 보수파와 개화파가 의회와 언론이라는 제도를 놓고 서로 충돌했던 최초의 사건이었다. 그러나 이런 중요한 논쟁 속에서 중추원은 별다른 역할을 하지 못했다. 사례소와 교전소가 둘 다 중추원에 설치되었음에도, 중추원은 이 두 조직에 거의 영향력을 행사하지 못했다.⁵⁸¹⁾ 校典所에는 중추원 의관 金嘉鎭과 尹致昊가 知事員으로 임용되었으나,⁵⁸²⁾ 그보다 더 큰 권한을 가진 校典所總裁大員, 校典所副總裁大員, 校典所委員으로는 모두 다른 관청 관원들이 임명되었다.⁵⁸³⁾ 게다가 史禮所에는 中樞院主事 白南圭 외에는 중추원 관원이 파견되지 않았다.⁵⁸⁴⁾ 이후 대한제국 선포를 전후한 과정에서 중추원은 관제 상의 활동을 하지 않았으며 별다른 주목도 받지 못했다.

이처럼 개점휴업 상태였던 중추원이 다시 朝野의 주목을 받은 것은 1898년에 들어서였다. 1896년 아관파천 이후 러시아에 대한 한국 정부의 의존은 더욱 심해졌으며 이를 이용하여 러시아는 한국에서의 이권을 계속 점유해갔다. 이는 한국이 외국과 맺은 불평등 조약 내의 ‘최혜국 조항’에 의해 다른 열강들에게도 부여되었다.⁵⁸⁵⁾

580) 『독립신문』 1897년 5월 11일, 雜報, 「교전쇼에서는」.

581) 심지어 사례소를 內部에서 中樞院으로 移設하면서 그 이유로 ‘內部는 사무가 복잡해서 서로 방해되는 일이 없지 않을 것’임을 들었으니, 중추원이 閑職임을 공개적으로 거론한 것이나 다름이 없었다.

582) 『高宗實錄』 34년 4월 15일. 윤치호는 중추원 의관 자격으로 교전소에 차출되었으나, 그때까지 그가 중추원 의관으로서 활동한 기록은 전무했다. 그런 점에서 윤치호는 중추원의 관원이라기보다 서재필의 보좌역으로 차출된 것으로 보인다.

583) 『高宗實錄』 34년 3월 23일

584) 『高宗實錄』 34년 7월 1일

585) 김정기, 1990, 「자본주의 열강의 이권침탈 연구 - 19세기말 20세기초 미·일·러·청의 이권침략 총정리」, 『역사비평』11, 83~84쪽.

이러한 상황에 대한 위기의식은 관료사회와 민간에 다 같이 나타났다. 독립협회 회원들은 상소를 통해 타국에 의뢰하지 않고 자주독립할 것을 황제에게 요청했다.⁵⁸⁶⁾ 3월 10일 독립협회의 주도 하에 약 1만여 명의 한성 주민들이 종로 앞에 모여들어 최초의 萬民共同會를 개최하여 러시아의 絶影島 조차 문제와 군사교관 및 재정고문, 한러은행 등의 문제에 대해 토론하면서 러시아의 한국 이권 침탈을 규탄했다.⁵⁸⁷⁾ 그리고 4월 3일 독립협회는 ‘의회원을 설립하는 것이 정치상에 제일 긴요함’이라는 제목으로 토론회를 열었고,⁵⁸⁸⁾ 4월 30일 《독립신문》 논설에도 의회를 설치할 것을 주장하는 논설을 게재했다.⁵⁸⁹⁾ 6월 30일 독립협회는 명동의 掌樂院에 疏廳을 설치하고 국정을 책임지고 있는 의정부 대신 전체를 새로운 인물로 교체해야 한다고 주장했다.⁵⁹⁰⁾ 즉 정부를 장악한 친러파 관료들을 견제하기 위해서는 의회 제도를 부활시켜야 한다는 여론이 독립협회를 중심으로 형성된 것이다. 이를 정치화하기 위해 上疏라는 전통적인 방법과 대중집회(만민공동회)라는 새로운 방법이 병행되었으며,⁵⁹¹⁾ 그 제도적인 통로로서

586) 『承政院日記』 고종 35년 2월 2일 ; 『독립신문』 1898년 2월 22일·24일.

587) 『독립신문』 1898년 3월 12일. 국내, 「삼월 십일 오후 두시에 종로에서 만민 공동회가」

588) 『독립신문』 1898년 4월 9일. 국내, 「도라간 일요일 오후에 독립협회 회원들이 독립관에 모여」

589) 『독립신문』 1898년 4월 30일. 논설. 이 논설의 요지는 다음과 같다. (1)생각하고 정책을 내는 곳은 의회이고 그 정책을 시행하는 곳은 내각. (2)의회에서 다른 의견을 가진 사람들이 공평히 논쟁을 하면 황제가 모든 의논을 고루 듣고 통촉하기 쉬울 것. (3)대신이 행정을 하기도 바쁜데 의정까지 맡기면 두 일을 다 할 수 없음.

590) 『尹致昊日記』 1898년 7월 12일 ; 『大韓季年史』 上 202~203쪽. 윤치호의 일기에 따르면 이 상소는 안경수 세력이 주도한 것이다. 서재필, 윤치호 등을 중심으로 ‘眞洞派’들이 만민공동회를 대중계몽운동 및 의회설립운동 정도로 인식하고 있던 반면, 안경수, 정교 등을 중심으로 한 세력은 당시 결집되고 있던 대중집회의 영향력을 이용해 정치세력을 교체하고 궁극적으로는 일본에 망명 중이던 박영효를 중심으로 집권하려는 계획을 갖고 있었다.(주진오, 1995, 위의 글, 181쪽) 이러한 차이는 1898년 하반기에 극명하게 드러난다.

591) 특히 이 시기 대중집회는 매우 활성화되어 3월 12일 러시아 이권 양여를 반대하는 집회, 4월 30일 서재필 在留를 요청하는 집회, 6월 20일 무관학교 학생 선발 부정을 비판하는 집회, 7월 1~2일 독일 등 외국의 이권침탈을 반대하는 집회, 7월 16일 종로에서 피살된 일본인의 배상금 요구를 반대하고 경부 철도 부설권 침탈을 반대하는 집회 등이 독립협회 지도부와는 무관하게 개최되었다. 이는 당시 한성을 중심으로 근대적 공론장이 활성화되어간 반면 대한제국 정부의 통치력은 극히 취약해졌음을 보여준다. 실제로 1898년 12월 황국협회와 고종의 반격으로 독립협회가 해산되기 전까지, 만민공동

의회가 설립되어야 함이 제기되었다. 교전소 이후 한동안 소강상태였던 의회론이 훨씬 더 광범위한 형태로 발의된 것이다.

한편 조정 내에서도 친러파에 대한 문제제기가 나타났다. 외부대신서리 閔種默이 議政府의 논의도 거치지 않은 채 러시아가 요구하는 絶影島 석탄기지의 租借를 허락한 일을 비판하며 의정부 參政 南廷哲과 贊政 沈相薰이 사직을 요청하는 일이 발생한 것이다.⁵⁹²⁾ 고종이 비답에서 이를 승인하지 않자, 3월 18일 심상훈은 의정부에 ‘中樞院官制를實施하는請議書’를 제출했다.⁵⁹³⁾ 여기서 심상훈은 ‘中樞院에 咨詢하여 그 효과와 편의 여부를 논의하는 것은, 衆議를 널리 모으고 事體를 重大하게 하기 위함인데 … 중추원을 만들고 내버려둔 지 수 년이어서 정부가 한 번도 자문을 구하기 위해 방문한 적이 없으니 이는 법에 큰 흠결이다. 앞으로 중추원의 관제와 회의규정을 밝히 알려 시행하여, 중추원의 논의를 통과하면 取用하고 통과하지 못하면 다시 논의하여 옳은 방향으로 돌아가기를 힘쓰면 모든 政事가 적절할 것이다’라고 회의안에 제출했다. 이 청의서는 3월 25일 의정부 회의를 통과하고 고종의 裁可를 얻어 중추원에 통보되었다.⁵⁹⁴⁾ 친러파의 외교정책에 대한 官과 民의 불만이 중추원 활성화로 歸一된 양상이었다.

청의서가 통과되었다는 전달을 받은 당시 부의장이었던 申箕善은 4월 22일, 空席인 의장이 임명되면 업무를 시작하겠다고 회답했다.⁵⁹⁵⁾ 그리고 중추원 관제가 현행 규정과 맞지 않기에 條規를 수정하고 事務를 확장하기 위해서는 직원을 더 뽑아야하기에 관제와 사무장정을 고쳐서 보내니 會議에 부쳐달라고 요구했다.⁵⁹⁶⁾ 그런데 그 이전인 4월 16일, 신기선은 중추원의 운영에 관해 아래와 같은 상소를 올린다.

회에서 요구한 것이 수용되지 않은 경우가 거의 없을 정도였다.

592) 『承政院日記』 고종 35년 2월 7일.

593) 『各部請議書存案』 4권, 광무 2년 3월 18일.

594) 『各部去照存案』 1권, 광무 2년 3월 25일. 照會 中樞院.

595) 『中樞院來文』 2책, 광무 2년 4월 22일. 中樞院議長署理副議長 申箕善(1898년 4월 22일) → 議政府議政署理贊政 朴定陽.

596) 『中樞院來文』 2책, 광무 2년 6월 30일. 中樞院議長署理副議長 申箕善(1898년 6월 30일) → 議政府參政 尹容善.

돌아보건대 지금은 중앙과 지방에 일이 많고 나라의 형세가 위태로워 한 가지 조치의 당부(當否)와 한 가지 의논의 득실이 실로 나라의 안위와 존망과 관계됩니다.

… 오늘날 中樞院의 회의는 혹은 의정부의 자문에 응하고 혹은 계책을 세우는 것입니다. 대체로 國法과 時政에 관계된 모든 일을 논의하되

… 혹시 중추원 회의에서는 옳다고 하는데 의정부에서는 그르다고 하고 의정부에서는 좋다고 하는데 중추원에서는 안 된다고 한다면 이치상 구차히 동의하기 어려워 형편상 장차 上奏하고 爭執해야 합니다. 중추원은 司諫院과 司憲府의 체제를 겸한 만큼 반드시 회의를 주관하는 사람의 품채와 권위가 있어야 의견이 성립되고 일이 시행될 수 있습니다.

… 오늘 의정부와 各部의 관리들은 모두 녹봉이 생활하기에 충분한데 유독 중추원만은 정해진 녹봉 액수가 너무 적습니다. 이것은 중추원을 설치하던 초기에 (중추원 회의를) 실시하는 데 뜻이 없었기 때문입니다. 3, 4년 동안은 원래 정해진 녹봉도 주지 않더니 마침내 나라의 예산에 들어가지도 못하게 되었습니다. …⁵⁹⁷⁾

이 상소의 내용은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째로 중추원의 책무가, 국법과 시정에 관계된 모든 일을 논하여 의정부의 자문에 응하고 계책을 세우는 것임을 명확히 하고 있다. 둘째로 의정부와 중추원 사이에 의견이 일치하지 않아 갈등이 발생할 경우 爭執을 할 수밖에 없으며, 중추원은 과거 사간원이나 사헌부의 체제를 이은 조직이라는 해석이다. 셋째로, 言官의 역할을 하기 위해서는 威儀가 중요한데, 현재 중추원 관원들은 몇 년 째 월급도 못 받고 있다는 지적이다.

이중 가장 중요한 내용은 두 번째다. 조선의 전통적인 정치기구인 의정

597) 『高宗實錄』 35년 4월 16일. 顧今中外多事 國勢岌岌 一舉措之當否 一議論之得失 實是安危存亡之攸係 … 今此樞議 或應諮詢 或建策略 凡係國典時政 無不與議 … 其或樞議之所是而政府之所非 政府之所好而樞院之所否 則理難苟同 勢將上奏爭執 以樞院而兼諫院憲府之體 必資主會人之風裁威權 然後議可立而事可行 … 今府部之官 皆祿足以自給 而惟樞院則所定俸額至薄 此緣設置之初 無意於實施故也 三數年來 竝與原定之俸而亦不支撥 遂至不入豫算…

부나 그 뒤를 이은 내각과는 달리, 중추원은 ‘갑신역적’이 집권하고 있던 시기에 만들어진 기구였다. 따라서 중추원에서 활동하면서 의정부와 충돌하게 될 경우, 이는 上官에 대한 不服일 뿐만 아니라 군주에 대한 不忠으로 비춰질 가능성이 있다. 그러나 신기선은 중추원은 사간원과 사헌부, 즉 언관을 계승한 조직이라고 주장했다. 그렇게 되면 중추원과 의정부 사이의 갈등은 조선의 전통적인 정치체제 내에서도 자연스럽게 발생할 수밖에 없었던 爭執으로 해석될 수 있는 것이다. 이렇게 되면 의정부와의 쟁집은 중추원이 당연히 해야 하는 일로서, 불충이 아니라 도리어 충을 실천하기 위한 적극적인 실천으로 승격된다. 또한 1897년 3월 16일 김병시가 ‘筓本’을 통해 제출한 관제개혁 총론에도 부합했다. 박영효가 《건백서》에서 議會를 지방사대부들의 縣會와 연결시켜 조선 사회에 공인받으려 했던 것처럼, 신기선은 中樞院을 전통적인 言官과 연결시켜 당대 朝野에 그 의의를 납득시키고자 했던 것이다. 1894년 7월 대간 제도가 공식적으로 폐지되고, 1895년 3월 그 잔재마저 사라진 이후, 대간제도를 복구할 것을 주장하는 언사는 없지 않았다.⁵⁹⁸⁾ 그러나 이처럼 중추원과 언관을 연결시켜 전통적인 정치관념 속에 중추원이 있어야 할 자리를 만들어낸 논리는, 필자가 조사한 바로는 신기선의 이 상소가 처음이었다.

이 상소에 가장 먼저 반응한 사람은 다름 아닌 고종이었다. 고종이 6월 25일 내린 조칙에는 ‘정상이 애매한데도 혹 放逐되었거나 탄핵된 사람은 모두 용서하여 죄를 씻어주고 새롭게 해서 마음속에 의심을 품거나 두려워 위축되지 않도록 하여 … 이제부터는 하나의 상, 하나의 벌도 혹시 함부로 시행하지 말고 모두 公議에 부치도록 하라’라는 문구가 들어가 있었다.⁵⁹⁹⁾ 公議 혹은 公論에 부쳐 賞罰을 결정한다는 말은 조선 정치에서

598) 『高宗實錄』 34년 3월 16일. 炳始曰 … 仍袖進筓本 … 三代之盛 有執藝之諫 凡在朝列者皆得以言事 自漢以後 始置諫官 蓋將以廣聰明專糾察也 至於拒諫諱言 箝制人口 乃亡國之事 後世之所當鑑戒 故惟我列聖 爲設臺閣開言路 群工警省 百度修舉 此是陛下家法 而一自新法以後 全廢補闕之職 耳目壅遏 謬誤無聞 迨茲艱虞 尤非國家之福也 願擇正直剛毅之士 以復諫官數員 上以獻替 下以繩愆 則陛下有翁受敷施之盛 廷僚無奇衰雜進之習 而國事可圖也

599) 『高宗實錄』 35년 6월 25일. 其餘黷昧而或有被逐與遭彈者 竝行釋宥 滌垢蕩新 勿使懷疑畏縮 各盡殫竭之誠 繼自今日 一賞一罰 毋或濫施 悉付公議.

언관을 중심으로 한 관료들의 언론을 중시하겠다는 전형적인 표현이었다.

이에 윤치호는 7월 9일 중추원 일등의관 자격으로 상소를 올려 고종의 뜻에 동의하면서 ‘요즘 歐羅巴의 여러 나라들에서 비록 專制政治라고 하더라도 國事를 의논하는 上下議院을 둠으로써 國是를 자문하며 言路를 널리 열어 놓았습니다(廣開言路). 이는 조직에서 한 번 상을 주고 한 번 벌을 주는 일을 함부로 시행하지 말고 다 公議에 부치라고 하신 뜻이 너그럽고 위대하니, … 옛날의 훌륭한 정사에 부합되며 만국에 통행하는 규례에 맞습니다’ 라고 상찬했다.⁶⁰⁰⁾ 특히 모든 상벌을 공의에 부치라는 고종의 조직을 ‘언로를 널리 열어놓는 일(廣開言路)’로 해석하고 있는데, 廣言路는 언관을 설치하는 목적으로서 가장 많이 거론되는 개념이었다. 보수 관료인 신기선이 제안한 개념을 고종이 인준하고, 당시 독립협회의 회장이자 중추원 의관이었던 윤치호가 사실상 동조함으로써, ‘중추원=언관’ 개념은 보수와 개화를 막론하고 공인되었다.

그러나 윤치호의 논리가 신기선의 그것과 다른 부분은, 言路를 넓히는 일은 곧 萬國에 통행하는 규레이며 다른 나라들은 이를 上下議員을 통해 구현하고 있다고 말한 점이다. 즉 신기선에게 중추원의 활동 재개란 언관이라는 옛 제도를 복구시킨다는 의미인 반면, 윤치호는 ‘廣言路’라는 공론 정치적 가치에는 동의하되 만국에 통행하는 규레인 의회를 한국에도 설치하는 것을 더 강조하고 있다.

위와 같은 중추원에 대한 견해의 차이가 본격적으로 충돌하게 된 것은 ‘金鴻陸 毒茶事件’이 계기가 되어 벌어진 ‘連坐·拏戮’ 논쟁이었다. 연좌는 親族과 家奴들까지 벌을 받는 것이고, 拏戮은 처자식과 부모까지 연좌로 사형시키는 형벌을 말한다. 이는 1894년(고종 31) 6월 28일 군국기무처 의안에 의해 폐지되었지만,⁶⁰¹⁾ 원로대신들이 그 복구를 요청해온 사안이었

600) 『高宗實錄』 35년 7월 9일. 近日의 歐州列邦의 雖專制政治라도 上下議院을 設히야며 國是를 諮諏호오며 言路를 廣開호오니, 此는 詔勅中の 一賞一罰無或濫施 悉付公議호라 호옵신 旨意가 舍弘廣大호옵서 … 上古鄧隆之治에 脗合호옵시고 萬國通行之規에 符契호옵시니

601) 『高宗實錄』 31년 6월 28일.

다.⁶⁰²⁾ 그런데 1898년 9월 11일 金鴻陸이 차에 탄 독을 마시고 황태자가 사망할 뻔한 사건이 터지자, 김홍륙 일당에게 연좌와 노륙의 형벌을 시행하라는 상소가 대거 올라오기 시작했으며 그중에는 조병식, 서상우 등 중추원 의관도 포함되어있었다.⁶⁰³⁾ 사건을 수사하는 과정에서 죄인에게 고문을 시행하여 다리가 부러지는 사람이 나오는가 하면 부녀자도 고문을 당했다.⁶⁰⁴⁾

이러한 상황을 해결하기 위해 9월 24일 부의장 신기선의 주재 하에 중추원 회의가 개최되었다. 1895년 3월 25일 개편과 함께 休業했다가 4년이 넘어서 비로소 다시 직무를 재개한 것이었기에, 독립협회를 비롯한 개화인사들은 많은 기대를 걸었으나⁶⁰⁵⁾ 중추원의 첫 활동은 노륙법 및 연좌법의 부활을 의결한 것이었다.⁶⁰⁶⁾

중추원은 왜 김홍륙 사건에 대해 논의하면서 노륙과 연좌의 법을 부활할 것을 의결했을까? 조선시대 언관들이 上疏, 劄子, 舍啓 등을 통해 物議의 대상인 관원을 懲討할 때 가장 많이 쓰이는 표현이 바로 노륙과 연좌였다. 고종대 兩司舍啓에서 논핵된 이들에게 시행하도록 요청했던 형벌은 推鞠, 極律, 連坐, 拏戮, 李适·申致雲에게 행한 刑典 등이었다.⁶⁰⁷⁾ 실제로 김홍륙에게 노륙·연좌의 형벌을 시행할 것을 요청한 의관의 상소 중에는 ‘이괄과 신치운에게 행한 刑典을 베푸시라’고 요청하는 내용도 들어 있다.⁶⁰⁸⁾ 즉 중추원 부의장이었던 신기선의 상소처럼 중추원 의관들이 자신들을 전통적인 언관의 후신으로 인식하는 한, 대역죄인들에 대한 연좌·노륙은 마땅히 의결해야하는 처벌이었던 것이다.

602) 『承政院日記』 광무 1년 9월 25일.

603) 『承政院日記』 광무 2년 9월 21일 ; 24일.

604) 신용하, 1985, 『독립협회연구』, 일조각, 342쪽.

605) 『皇城新聞』 광무 2년 9월 26일, 「樞院實施」.

606) 『承政院日記』 광무 2년 9월 24일.

607) 推鞠 < 極律 < 連坐 < 拏戮 < 李适·申致雲에게 행한 刑典의 순으로 가혹하다. 추국은, 죄인의 의금부 추국이 끝나지 않은 상태에서 유배조치 되었을 때 요구되는 경우다. 연좌는 친족과 家率까지 죄를 입고 노비가 되거나 재산을 빼앗기는 것을 말하며, 노륙은 친족까지 함께 죽임을 당하는 경우를 말한다. 이괄·신치운에게 행한 형벌이란, 가족을 다 죽이고 본인의 시체를 잘라서 八道에 조리돌리는 형벌을 말한다.

608) 『高宗實錄』 광무 2년 9월 24일. … 臣以爲宜從舊典 施以适雲之律 斷不容已 …

이에 대해 독립협회는 격렬하게 저항했다. 황국중앙총상회와⁶⁰⁹⁾ 합동으로 상소하여 노륙법과 연좌법의 부활에 반대했으며,⁶¹⁰⁾ 같은 취지의 만민공동회도 연일 개최되었다. 중추원 의관이자 독립협회 회장이었던 윤치호는 추국을 담당했던 자들과 노륙·연좌의 부활을 주장하는 자들을 모두 비판하며, 상기 의결에 참여한 의관들을 모두 해임할 것을 주장하는 상소를 올렸다.⁶¹¹⁾ 이후 신기선과 윤치호 사이에 격렬한 논쟁이 벌어지고 보수대신들에 대한 대중의 불만이 증가하면서 10월 12일 신기선 등 보수파 관료들이 축출되고 박정양 내각이 들어서서 결과까지 낳게 된다.⁶¹²⁾

중추원의 보수적인 의관들과 독립협회 회원들 사이에 처벌의 수위를 놓고 이렇게 입장이 달랐던 것은, 그들이 중추원을 이해하면서 전제하고 있던 ‘公論’이 처음부터 다른 개념이었기 때문이다. 조선시대 言官의 言辭가 도덕적·정치적 권위를 가질 수 있었던 것은 자신이 公論의 담지자라는 자의식 때문이다. 그런데 유교문화권에서 공론이란 ‘公共의 論議’라는 영역적 공개념보다는 ‘天理之公’이라는 도덕적이고 원리적인 성격을 더 많이 띠는 것이 특징이다.⁶¹³⁾ 이에 따르면 公議·公論을 확인하는 보다 중요한 기준은 彝性, 즉 天性이다. 현재를 살아가고 있는 사람들의 관념은, 그게 아무리 다수의 의견이라고 하더라도, 그것이 聖學에 의해 연마된 天性和 일치하지 않는 한 그저 관습을 따르는 것(因循)일 뿐이며 이것은 公論과는 무관하다.⁶¹⁴⁾ 그 결과 자연스럽게 ‘所謂 公論’이 나타나게 된다. 이것은 특정인들(金弘集, 魚允中)에 의해 왜곡된 거짓 공론으로 사람을 속이고 유혹하여 잘못된 길로 이끄는 결과를 가져온다.⁶¹⁵⁾ 연좌·노륙이란 거짓 공론

609) 1898년 서울에서 창립된 市廛商人들의 단체로, 보부상 중심의 皇國協會와는 다른 단체였다. 황국협회가 고종 및 민씨척족세력의 통제를 받으며 그 행동부대로서 기능했다면, 황국중앙총상회는 독립협회와 동일한 정치적 성격을 보였다.

610) 『독립신문』 1898년 10월 10일, 국내, 「독립 협회와 황국 중앙 총상회 회원들이 합동 호고」

611) 『高宗實錄』 광무 2년 10월 7일 ; 11일.

612) 『官報』 광무 2년 10월 10일 ; 12일.

613) 송웅섭, 2015, 위의 글, 350쪽.

614) 『高宗實錄』 광무 1년 12월 25일. 現今公議之憤 彝性所同 關石之章 司法惟謹 苟或怵於威命 因循舉行 其於公議何. 趙秉式이 金允植과 李承五를 탄핵하는 상소다.

615) 『高宗實錄』 광무 3년 10월 13일. 曾聞弘集魚允中之所謂公論 而閔泳綺久猶銘心 今復

을懲治하고 사람들을 올바른 公論으로 啓導하는 군주의 정당한 권력인 것이다.

반면 독립협회 회원들이 올린 상소를 통해 확인한 ‘공론’은 그 성격이 다르다. 모든 인간은 태어날 때부터 슬기와 총명을 부여받으며, 이 이치가 온전해지면 저절로 言權을 갖추게 된다. 天性이란 성학에 의해 연마되어야만 하는 것이 아니라, 모든 사람들이 생래적으로 갖고 있는 것이다. 따라서 유학자가 영향을 미치건 미치지 않건, 한 고을 안에도 또한 공론이 있(을 수밖에 없)는 것이다. 그렇기에 관료가 처신을 잘 하면 사람들은 칭찬하고 잘못하면 비난하는 것이 당연하며, 백성들의 그런 권한을 인정하는 것은 군왕이 마땅히 해야 할 일이라는 것이었다.⁶¹⁶⁾ 나아가 公論이 ‘끓어오르는 민의’에 의해 수행됨으로써(民議騰而公論行) 奸臣이 축출되고 권력의 사적 남용이 근절되며 뇌물이 폐지되고 외국 권력을 믿고 방자히 행하지 못하게 된다.⁶¹⁷⁾ 공론의 주체는 사대부가 아닌 백성이며, 공론을 행사함으로써 정치를 바로잡고 나라를 지키는 주체 또한 백성이었다. 여기서 박영효가 《건백서》에서 주장한 ‘인민의 자유’가 부각되며, 인민의 자유를 존중하기 위해서는 군주의 권력은 제한되어야 했다. 그런 의미에서 연좌·노륙은 금지되어야만 했던 것이다.

연좌제·노륙제의 부활을 비판한 만민공동회를 통해 세워진 박정양 내각은, 10월 28~29일 독립협회 외 주요 ‘民會’들과 함께 시국에 대해 토론하는 官民共同會를 개최했다. 이 자리에서 10월 30일 ‘獻議六條’가 확정되

發口 日送李秉武 探知凶徒動靜 此爲贊助開明之明證也. 조병식이 김홍집, 어윤중의 ‘소위 공론’을 듣고 저들과 결탁한 민영기를 탄핵하는 상소.

616) 『高宗實錄』 광무 2년 10월 25일. 十人之聚에도 自有昌言하옵고 一府之會에도 亦有公論하오니 天之所賦에 慧寶가 皆存하옵고 理之所圖에 言權이 自具하나니 使彼行政司法之臣으로 苟有可紀之善, 則其必加額而讚揚之할지오 苟有可議之疵者, 則其必蹙頰而非毀之하리니 此乃人情之所必至이옵고 君上之所宜擇也어늘 必欲鉗制而後에야 君權이 可尊, 則孟子所謂‘國人皆曰賢然後用之, 可殺然後殺之’者, 是亦上失君權이오며 下與政柄平잇가. 윤치호가 보수대신들을 규탄하는 상소다.

617) 『高宗實錄』 광무 2년 11월 17일. 嗚呼 民議騰而公論行 法外近侍 不得進也 私人沾祿 不得售也 公行賄賂 不得取也 外權憑藉 不得行也. 高永根이 民會를 승인할 것을 청한 상소다.

어 고종에게 올려졌다.⁶¹⁸⁾ 고종은 관민공동회가 獻議六條를 올린 당일, 詔
 令을 내려 5개조의 정부 대책을 발표했다. 이중 첫 번째 대책이 ‘諫官을
 폐지한 후 言路가 막혀 상하가 힘쓸 것을 권하고 가다듬을 것을 깨우치는
 뜻이 없게 된 만큼 中樞院에서 빨리 장정을 정하여 실시할 것이다’ 였
 다.⁶¹⁹⁾ 연좌·노륙과 관련된 논쟁이 중추원에 의해 촉발된 데다가 獻議六條
 중 두 번째 조항이 중추원에 외국과의 조약에 대한 의결권을 부여하는 것
 인 만큼, 중추원관제를 개정하여 들끓는 민심을 가라앉히려 했던 것이다.

11월 2일 고종은 칙령 제36호 〈中樞院官制改正件〉을 발표한다.⁶²⁰⁾ 본
 래 독립협회는 만민공동회 시위가 한창이던 10월 14일 정부와 가진 협상
 회의에서, (1)중추원 의관 중 반수를 독립협회에서 투표로 뽑아 추천하도
 록 할 것, (2)의장은 정부에서 임명하고 부의장은 의관들이 투표로 뽑을
 것, (3)章程은 외국의 議院을 본따 중추원에서 奇案하고 정부의 회의를 거
 친 후 재가를 받아 시행할 것 등을 골자로 한 중추원 개혁안을 제시했
 다.⁶²¹⁾ 정부와의 논의 끝에 이 개혁안은 거의 그대로 11월 2일의 칙령에
 반영되었다. 그 주요한 내용은 다음과 같다.

중추원관제 개정

제1조 중추원은 다음의 사항을 審査議定하는 곳으로 한다.

1. 법률·칙령을 제정·폐지·개정하는 것에 관한 사항
2. 의정부에서 經議하여 상주하는 모든 사항

618) 『高宗實錄』 광무 2년 10월 30일. 헌의 6조는 다음과 같다.

1. 외국에 의지하지 말고 專制皇權을 굳건히 함.
2. 외국과의 조약은 각부 대신들과 중추원 의장이 함께 서명해야 함.
3. 모든 재정은 탁지부에서 관리함.
4. 중대한 범죄는 公辦을 진행하여 피고가 자복하면 형을 시행함.
5. 칙임관은 황제가 정부에 자문해서 과반수의 찬성에 따라 임명함.
6. 장정을 실천함.

619) 『高宗實錄』 35년 10월 30일. 諫官廢止後 言路壅滯 上下無勤勉警勵之意 亟定中樞院
 章程 以爲實施事.

620)

621) 『皇城新聞』 광무 2년 10월 17일, 「別定條規」

3. 勅命에 따라 議政府에서 諮詢하는 사항
4. 의정부의 臨時建議에 대해 諮詢하는 사항
5. 中樞院에서 臨時建議하는 사항
6. 人民의 獻議하는 사항

제2조 중추원은 다음의 직원으로 구성된다.

議長	1명
副議長	1명
議官	50명
參書官	2명
主事	4명

제3조 의장은 대황제폐하께서 그 뜻에 따라 임명하시고 부의장은 중추원의 公薦에 따라 임명하시고 의관은 절반은 정부에서 국가에 공로가 있는 자로 회의하여 奏薦하고, 절반은 人民協會 중에서 27세 이상인 사람으로 정치·법률·학식에 통달한 자를 투표하여 선거한다.

...

제11조 중추원은 각항 사건에 대해 議決하는 권한만 있고 上奏 혹은 發令을 곧바로 행하지는 못한다.

제12조 의정부와 중추원에서 의견이 충돌할 때에는 의정부·중추원이 合席協議하여 타당하게 가결한 후에 시행하고 의정부에서 곧바로 시행하지 못한다.

...

제16조 이 관제 제3조 중 人民選舉는 당분간은 독립협회에서 행한다.

...

이 관제를 통해 중추원은 법률·칙령에 대한 제안권과 의결권, 그리고 의정부에 대한 자문권을 확보했다. 1895년 개편된 중추원 관제와는 달리 의정부는 중추원을 무시하고 법안을 제정하거나 집행할 수 없었으며, 대신 중추원은 법안에 대해 의결만 할뿐 이를 상주하거나 집행하지는 못하게 하여 권력분립의 원칙을 세웠다. 특히 인민의 건의에 기반하여 법률·칙령을 의결할 수 있게 되어, 공론을 정치화하는 의회적 기구로서의 기능을 갖추게 되었다. 또한 독립협회가 의관의 절반에 대한 추천권을 얻어, 군주권

을 견제하는 민권의 기반을 확보했다.⁶²²⁾ 이는 관제로만 놓고 본다면 君民共治의 원칙에 입각한 근대적 공론정치가 확립되었다고 볼 수 있었다.

그러나 이러한 중추원 관제개편은 그대로 실현되지 못했다. 무엇보다도 중추원을 명실상부한 의회로 만드는 것은 고종의 본심이 아니었다.. 고종이 10월 30일 발표한 5개 조령 중 첫 번째는 상술한 것처럼 중추원 관제 개정이었으나, 두 번째는 ‘각 민회와 신문에 防限이 필요하므로, 의정부와 중추원에서 시의를 참작하여 會規를 정하고, 내부와 농상공부에서 각국의 규례에 따라 新聞條例를 정하여 시행할 것’이었다.⁶²³⁾ 즉 고종은 대중집회의 압박에 떠밀려 중추원의 관제개편은 수용했으나, 바로 그 대중집회를 가능하게 했던 민회와 신문은 통제하겠다는 모순적인 태도를 보인 것이다. 실제로 독립협회는 이후 익명서 사건과 ‘票選人才’ 사건으로 결국 고종과 보수파 대신들의 반격을 받고 위축되기 시작했으며, 중추원 관제도 도로 후퇴할 수밖에 없었다. 그리고 독립협회는 황국협회와의 의도된 갈등에 의해 11월 4일 여러 협회들과 함께 해산되고 만다.⁶²⁴⁾

이후 중추원은 정치적으로 위축된 상황 속에서 법률안 및 예산안에 대한 심사의정을 통해 열강의 이권요구에 대한 승인 반대, 관리 임명에 엄격한 원칙 적용, 근대화 개혁에 대한 부분적 수용 등을 주장하기도 했으나, 황제전제체제에 대해서는 전혀 이견을 제시하지 않았으며 황제권을 확고히 할 것을 주장했다.⁶²⁵⁾ 이러한 모습은, 그 기능만 보면 전통적인 언관과는 달리 법률 및 예산을 심의하는 등 근대적 의회의 역할을 수행한 것이었지만, 인민을 대표하고 군권을 견제하여 입헌군주체제를 확립하고 근대적인 공론장을 창출하려 했던 개화관료들과 독립협회 구성원들의 구상과는 여전히 거리가 있었다. 그리고 황제의 전제정치를 천명한 <大韓國國制>가 1899년 8월 17일 반포되면서, 신문·민회·의회를 중심으로 한 대안

622) 그러나 이 조항은 독립협회가 1차 해산된 지 며칠 후인 11월 12일 삭제되었다.

623) 各項規則 既有一定 各會與新聞 亦不可無防限 會規 令議政府中樞院 參酌時宜裁定 新聞條例 令內部農商工部 依倣各國例裁定施行事

624) 『高宗實錄』 광무 2년 11월 4일.

625) 이방원, 2010, 위의 책, 135쪽. 1898년 12월부터 1899년 5월 22일(중추원 관제 개편)까지 중추원에서 논의한 안건은 총 116건이었다.

적 공론장은 대한제국에서 설 자리를 잃게 되었다.

한편 의회적 기능을 상당부분 상실한 중추원의 관리들은 이후 중추원과 언관을 동일시하는 논리를 종종 제기했다.⁶²⁶⁾ 보수관료와 사대부들이 소환해낸 ‘中樞院=言官’ 개념을 가장 자세히 보여주는 자료는 《時事叢報》의 논설이다. 《시사총보》는 1899년(광무 3) 1월 22일 창간된 격일간 신문이었다.⁶²⁷⁾ 이중 1899년 3월 18일자에 기고된 논설의 대략은 다음과 같다.

… 況人君은 以一身으로 萬機를 總하니 雖其神聖함은 堯舜과 如하며 緝熙함은 文武와 如하여도 엇지 能히 普照하며 均被하야 不及之歎이 無하리요 是故로 古之帝王이 好聞拜昌하느 盛이 有하샤 其瞽誦工箴의 諫함을 來게 하며 宰輔卿士로 自하야써 民庶婦女에 及하여도 交相獻言함을 容하야 政府의서 限制하느 禁이 無호 故로 官職을 別設치 아니하더니 秦漢之世에 至하야 諫言大夫之職을 始置호고 論議之責을 專掌케하되 …

我國朝는 薇院霜臺 二司를 設하야 諫爭糾察之任을 分掌케 하더니 自近代以來로는 法案綱弛하야 官이 其官 노릇을 못하미 所謂諫爭風憲之官이 噤默糊塗로 保身之責을 做하며 承望意旨로 干祿之計를 爲하야 徒然히 虛啣을 冒호고 素餐을 享할 다름인則 寧無設함만 갓시 못하리라 然이느 諫議는 是人主의 耳目이요 政府의 闕鑰이라 寧其職事의 不舉함을 責호지언정 其官制의 不善함은 責하기 不可하니

現今歐美諸國 또한 其官이 有하니 謂之議院者是也라 所謂上下國民之院이 有하야 其備員을 반다시 極히 精選하야 官이 서로 保薦하느 故로 天下의 英才俊士가 是院에 萃하야 其諮詢之責을 任하며 其糾駁之務를 行하느니 是엇지 古之諫議之官이 아니리요 …

626) 『高宗實錄』 37년 6월 22일. 臣等俱在言議之職 今當輿論峻發 不敢以一籲而終默.

『高宗實錄』 37년 6월 2일. 臣等學識諛陋, 材器譴劣, 濫叨言議之列…

『高宗實錄』 39년 12월 15일. 使李容翊有可覈之罪 則斥之罪之 惟在一言宜一獄吏足矣

『高宗實錄』 40년 11월 15일. 伏念臣等所居之職 卽古樞密論政之地 而兼以臺閣言官之責

627) 1898년 독립협회와 皇國協會가 충돌하여 결국 독립협회가 해산된 상황에서, 보수적 입장을 대변하는 개화신문의 필요성을 인식한 황국협회에서 주도하여 간행했다. 사주검 발행인은 洪中燮, 편집인은 張志淵이었다.

今에 我朝이 古今之宜를 參酌하여 樞密諫議之官을 設하야 議官을 設立하니
 其國民에 關係되미 尤爲緊重한즉 政府의서 待之를 맞당이 何等特愼하며 議
 官의 所以自處하기를 또한 何等戒謹한줄은 未知하거니와 엇지하여 數月之間
 에 質問之書와 辯論之案이 紛紛히 往來함을 말지아니하니 抑其所議事件이
 足히 可探究할거시 아니기로 一邊에 權閥하엇는지 抑其官이 乖異奇僻之論을
 好立하야 強히 政府와 矛盾코져 하고 屑屑함을 不憚하느니 萬若不然하고 政
 府의서 視하기를 尋常한 例套와 갓치 홀진디 是는 徒備員할 而已라 엇지 古
 之散官品階와 與又噤默糊塗한者로 殊하리요 ㄷ문 忤하기를 又或無設함만 갓
 지 못하든 ●笑가 有한가 하노니 官은 其勉할지어다⁶²⁸⁾

이 논설에 따르면, ‘諫議’는 고대부터 이어져온 유교적 정치철학 속에서
 매우 중요한 위상을 갖고 있으며, 비록 조선의 언관들이 제 역할을 수행하
 지 못했다고 하더라도 반드시 구현해야할 제도라고 강조했다. 그리고 서구
 각국의 議會가 바로 옛 言官이며, 그 관원을 엄정히 선발한 결과 뛰어난
 인재가 모여 諮詢과 糾駁의 責務를 감당하고 있음을 밝혔다. 마지막으로
 대한제국 정부가 설립한 중추원이 바로 과거의 樞密과 言官의 職責을 합
 한 것인데, 정작 지금의 중추원은 정부와 괴이한 논변을 내세우며 다투기
 만 하고 있음을 비판하고 있다.

아마도 장지연일 것으로 추정되는 이 논설의 저자는, 의도적으로 서구
 의회의 議員들이 어떻게 선출되는지 설명을 회피하고 있다. 박영효가 《건
 백서》에서 ‘백성들의 바램(民望)’이라는 애매한 표현으로나마 국민에 의한
 선출제도를 시사한 반면, 《시사총보》의 논설은 서구의 의회 의원에 대해서
 ‘官이 서로 도와 추천하여 극히 엄정하게 선발한다’라고만 했을 뿐이다.
 상술한 것처럼 박영효가 山林·座首를 중심으로 한 조선의 전통적인 정치
 문화를 왜곡하여 서구적 의회제도로 연결시켰다면, 《시사총보》는 서구의
 의회제도를 왜곡하여 동아시아의 언관전통에 연결시키고 있음을 알 수 있
 다.

특이한 점은, 서구의 의회를 고대의 이상적인 간관과 연결시키는 반면

628) 『時事叢報』 광무 3년 3월 18일, 論說, 「議官之設要在實施」

1898년부터 의정부와 심각하게 의견충돌을 벌였던 중추원 의관들은 조선 말기의 쓸모없는 간관들과 같다고 비유하고 있다는 점이다. 전통을 고대와 조선말기로 구분하고, 유교적 理想에 해당하는 고대를 서구와 연결시켜 서구적 근대의 진보적인 이미지를 선점하는 한편, 개화파들에게 그들이 줄곧 비판해왔던 조선말기 관료들의 부정적인 이미지를 덮어씌워 그 개혁성을 희석시키는 전략을 취하고 있었음을 알 수 있다.

한편 보수파들과는 전혀 다른 맥락 속에서, 《독립신문》, 《皇城新聞》 등 개화언론들도 나름의 논리로 중추원과 언관을 연결시켰다. 특히 이러한 모습은 《황성신문》에서 많이 나타났다. 1898년 9월 27일 《皇城新聞》別報에는 中樞院 議官 중 品秩이 높은 사람과 독립협회 회원 중 연소한 사람이 서로 대화하는 형식의 기사가 게재되었다. 이 두 사람은 ‘拏戮·連坐’의 문제로 다투고 있었는데, 독립협회 회원이 의관에 대해서 ‘今番議官上疏가 衷曲에 出헌게아니오 前日臺諫의 文具로 例割하던 餘習인듯하오이다’라고 비판했다.⁶²⁹⁾ 당시는 金鴻陸의 毒茶事件을 계기로 노륙·연좌제에 대한 논쟁이 한창 일어나고 있던 때였기에, 酷刑을 다시 실행할 것을 주장하는 상소를 올린 趙秉式, 徐相雨, 申箕善 등의 議官을 겨냥한 기사로 보인다. 조롱조이긴 하지만 의관을 대간과 비교한 것은, 신기선이 주장한 ‘중추원=언관’ 개념이 개화언론들에게도 전해지고 있음을 보여준다.

1898년 말부터는 이 개념이 보다 빈번하게 나타난다. ‘중추원은 옛날의 言官이다 … 중추원이 있으면 한 나라에 耳目이 있는 것과 같다. … 중추원은 言權을 가지고 論事하는 官員이니 만일 不公不直하면 이 직책을 담당할 수 없다’,⁶³⁰⁾ ‘중추원이란 위로 정부의 未達한 부분을 補聰하고 아래로 人民의 未通한 情을 疎闊케 하는 言官이다’,⁶³¹⁾ ‘옛날에 司諫·納言이라

629) 『皇城新聞』 광무 2년 9월 27일. 別報.

630) 『皇城新聞』 광무 2년 12월 5일. 여기서 특이한 점은, 전통적인 정치관념에서 言官은 군주의 耳目으로 표현되는데, 여기서는 국가의 耳目으로 설명하고 있다. 그리고 언관들은 자신의 職權을 言權보다는 言責으로 표현한다.(송웅섭, 2015, 「조선 초기 ‘공론’의 개념에 대한 검토 - 대간 언론과의 비교를 통해서」, 『한국학연구』39, 353쪽) ‘중추원=언관’이라는 구도는 받아들여져 그 해석은 나름의 방법으로 하고 있음을 보여준다.

631) 『皇城新聞』 광무 3년 1월 31일.

는 직책이 있었으니 지금은 중추원이고, 歐美諸國에는 上下議院의 제도가 있으나 우리는 오직 중추원만 있다'⁶³²⁾ 같은 논설이 계속 나타난다.

《독립신문》에도 상대적으로 드물긴 하지만 '현금에 중추원을 설치하여 이전에 사헌부와 사간원의 직언 극간하는 직임을 가음알게 하며 근일에 구미 각국 상하의원의 규모를 모방하여 민국 대사의 이해되는 것과 자순하는 것을 담임하였으니'⁶³³⁾ 같은 논설이 나타나는 것으로 보아 중추원이 곧 연관의 후신이자 근대적 의회라는 논리를 수용하고 있음을 알 수 있다. 다만 개화언론은 연관의 역할을 國家 및 民權과 연결시켜, 마지막에는 서구의 의회를 도입하자는 주장으로 구성해내고 있는 것이, 군주나 관료들이 구사하는 논리와 다른 점이라고 하겠다.

개화신문들의 '중추원=연관'논리는, 궁극적으로 중추원·개화신문·개화대중을 축으로 하는 새로운 공론장의 구성을 목표로 하는 것이었다. 《독립신문》, 《황성신문》 등 개화신문들이 대중에게 정보를 제공하고 그 여론을 취합하며, 그렇게 모여진 여론을 중추원의 의관들이 의제화하여 정치에 반영하고, 그 결과가 다시 신문을 통해 대중에게 공유되는 구조는, 유생상소→연관→조보→유생상소로 순환되는 전통적인 공론장의 대체물이었다.⁶³⁴⁾

그럼에도 불구하고 결국 중추원은 개화파들이 지향했던 근대적 의회로 발전하지 못했다. 중추원을 연관제도와 연결시킨 논리는, 결과적으로 근대적 민권의식에 기반한 새로운 공론장이 한국 사회에 정착하는 것을 가로막는 방해물로 작동했다. 이는 무엇보다도 고종의 황제권 강화정책이 추진되고 있는 상황 속에서, 군주권을 견제하는 의회권력을 창출하겠다는 개화파의 시도는 강력한 압박에 부딪칠 수밖에 없었기 때문이다.

하지만 '公論에 근거한 言論을 통해 君主와 諫諍하며 百官을 糾察하고 時政을 論執한다'는 言官의 개념은, 개화파와 보수파를 막론하고 대한제국

632) 『皇城新聞』 광무 11년 12월 19일.

633) 『독립신문』 광무 3년 3월 28일.

634) 손석춘, 2005, 『한국 공론장의 구조 변동』, 커뮤니케이션북스, 48~51쪽. 단, 손석춘은 한국의 개화파가 국민을 불신하고 단지 교육이나 계몽의 대상으로 바라보는 등 지식인적 특권의식에 사로잡혀있었기 때문에 결국 근대적 공론장 창출에 실패했다고 평가했다.

기 한국인들이 처음으로 경험해보는 中樞院이라는 제도를 이해하는 데 나름 유용했다. 개화파와 보수파 모두 이 개념을 이용해서 중추원에 관한 나름의 像을 구축하고 전파하고자 했다. 이는 한국 사회의 제 세력이 각자 전통의 기반 위에서 근대 정치를 수용하려고 했던 현실적인 모습이기도 했다.

결론

언관은 조선 정치사 속에서 가장 특징적인 요소 중의 하나였다. 유교적 공론의 권위를 이용해 소장관료들이 權臣과 대립·경쟁한다는 정치구조는 봉당정치구조를 가능하게 만들었고, 조선 정치사를 서술하는 중요한 틀로서 활용되었다. 그러나 봉당정치가 쇠퇴하고 군주 중심의 탕평정치, 척족 중심의 세도정치를 경험하면서, 또한 유생 공론장이 해체되고 기층민중을 중심으로 한 또 다른 공론장이 확대되면서, 언론을 통한 언관의 영향력은 쇠퇴할 수밖에 없었다. 이 시기 언관들에 대한 연구도 그러한 ‘쇠퇴의 상황’을 확인하는데 집중되어왔다. 그 결과 조선말기의 끝이었던 고종대 언관 및 언관언론은 그동안의 연구에서 거의 주목받지 못했다.

언관제는 조선 국초부터 실시되었으며 성종대 이후 그 위상이 강화되기 시작하여 봉당정치기에 극성기를 맞았다. 그러나 가장 큰 위상을 차지하고 있었던 봉당정치기에 이미 언관에 대한 개혁론은 제기되고 있었다. 이러한 개혁론은 탕평정치기에 정책화되어 언관 및 언관언론을 약화시키는 한편 봉당정치구조를 해체하고 군주 중심의 탕평정치구조를 정착시키는 결과를 가져왔다. 이는 세도정치기에도 이어졌으며, 언관의 위상은 약화되고 언관언론은 축소되었다.

그러나 고종대 들어 이러한 상황에 약간의 반전이 발생했다. 60년 넘게 이어진 세도정치의 끝에 집권한 대원군은, 권력을 장악해왔던 척족세력들을 견제하고 통치질서를 확립하고 법적 근거가 불명확했던 자신의 권력을 유지하기 위해 고종 즉위 초부터 법전 간행을 추진했다. 이때 간행된 법전들을 통해 자신의 핵심 기반이었던 宗親府, 三軍府 등을 강화하는 한편, 언관 관련 규정들을 확립하고 그 위상을 제고하고자 했다. 이는 물론 언관기능을 활성화하여 공론정치를 부활시키려는 목적이라기보다는 세도가문 중심의 정치구조를 견제하고 자신의 대원군의 권력을 강화시키기 위해서였지만, 이를 통해서 취약해졌던 삼사 조직이 재정비됨으로써 결과적으로

언론기능을 발휘하는 데 긍정적인 영향을 끼쳤다.

고종대 언론언론의 수는 이전 세도정치기에 비해 상승한 것으로 확인되었다. 그리고 승정원일기를 통해 확인된 고종대 전체 언론언론의 수는 1501건에 달했다. 전체 언론의 60%가 啓辭였고, 그 중에서도 兩司승啓가 제일 다수를 차지했다. 言官啓辭는 규정 상 한 번 특정인을 논핵하면 언론 내부에서 停啓를 결정하기 전까지는 계속 舊啓로 올려야 했다. 이는 불필요한 논핵을 야기하여, 언관개혁론자들 중에서는 언론언론을 계사가 아닌 상소나 차자로 진행하자고 제안하는 경우도 많았다. 그러나 실제 언론을 검토한 바에 따르면, 조선말기까지도 언론언론은 계사 중심으로 운영되었던 것으로 보인다. 또한 사헌부와 사간원은 독자적인 활동보다는 兩司가 연합하여 언론을 올리는 경우가 훨씬 더 많았다. 반면 홍문관은 소수의 예외를 제외하고는 劄子 중심의 언론활동을 독자적으로 수행한 것이 확인되었다.

啓辭에 주목해보았을 때, 조선시대 언론언론의 특징은 논핵대상이 매우 많았다는 것이다. 세도정치기 각 왕대별로 양사합계에서 끝까지 정계되지 않고 논핵된 인물들의 수를 검토해본 결과, 정조·순조·헌종·철종대에는 많아도 35명을 넘지 않았는데 고종대에는 122명에 달했다. 이는 임오군란·갑신정변 등 중앙에서 발생한 변란의 영향으로 보인다. 고종대 새로 언관계사를 통해 논핵된 인물은 170명 정도였는데, 이중 75명이 임오군란 및 갑신정변 관련자였다. 반면 고종대 중요한 논쟁 주제였던 개화정책, 西學, 지방관의 부패문제 등에 관한 논핵은 훨씬 적었다. 이는 고종대 언관이 정치세력들 사이의 갈등에 빈번하게 사용되었으되, 당대 사회의 여론을 소통시켜 공론을 창출하는 역할에는 미흡했음을 보여준다.

반면에 上疏類들은 啓辭나 劄子에 비해서 그 수는 매우 적지만 다양한 의견을 담지하며 논쟁을 촉발시키는 역할을 했다. 특히 최고통치권자의 권력이 상대적으로 취약했던 1873~1884년 사이에 原任言官의 상소를 포함한 言官上疏가 증가했으며, 양에서 뿐만 아니라 내용 면에서도 다양한 주장을 보여주고 있다. 이는 이전 왕대와 마찬가지로 고종대에서 군주권과

언관론이 서로 길항관계에 있음과 함께, 사대부들의 여론이 소통과 논쟁을 통해 정치화되는 공론정치구조가 언관언론을 통해서 미약하게나마 작동하고 있었음을 보여준다.

그러나 반대로 대원군이 집권했던 시기나 고종이 통치권을 확립했던 시기에는 언관언론이 위축·후퇴하는 모습을 보이고 있다. 특히 1893~1894년 동학교도들의 소요와 농민군의 승전이 이어지면서 언관언론은 심각한 파행을 겪게 된다. 특히 농민군의 위협에 대해 언관들이 명백히 경각심을 갖고 주목했음에도 불구하고, 이 상황을 해결하기 위한 근본적인 모색이 그 언론을 통해 드러나지 않았던 것이 확인되었다. 이는 고종대 언관언론이 집권세력의 권력을 유지하기 위한 도구로 활용되었을 뿐, 당대 사회의 문제를 해결하기 위한 정치적 역할을 수행할 수 있는 역량을 상실했을 보여준다.

또한 고종대 언관언론을 통해 고종대 정치사에 포함된 黨色 문제를 확인할 수 있었다. 고종 즉위 직후 언관언론은, 1864년 신정왕후가 노론 벽파들을 대상으로 내린 사면령에 집중되었다. 그동안 대원군집권기 정치구조는 노론-안김세력과 대원군을 중심으로 한 종친-남인-소론세력의 갈등으로 흔히 이해되어왔다. 그러나 대원군을 연이어 비판하여 끝내 그 실각의 계기를 제공한 최익현도 노론이었다. 老少南北으로 나뉘는 과거의 당색구분은 탕평정치기에 이미 時僻의 구분으로 희석되었다. 그리고 세도정치를 장악한 안동김씨 가문이 바로 시파의 핵심이었다. 신정왕후 사면령과 그에 대한 언관들의 논핵을 검토함으로써, 고종대 노론을 보다 세분화하여 서술할 필요가 있음을 확인했다.

언관언론이 붕당을 중심으로 작동하는 모습은 언관이 폐지될 날이 얼마 남지 않았던 1890년대에도 확인된다. 송시열을 비난하고 辛壬義理를 다시 거론한 소론 사대부들이 양사합계에 논핵되었던 것이다. 게다가 이들에 대한 논핵에 참여하지 않은 소론 언관들까지 함께 규탄을 받아, 결국 언관이 언론에 참여하지 않았다는 이유로 양사합계에 논핵되는 초유의 사태마저

일어났다. 이를 노소의 갈등을 볼 것인가 혹은 시벽의 연장으로 볼 것인가는 해석의 여지가 남지만, 당색이 조선말기의 정계에도 나름의 영향을 끼쳤음을 확인해준다. 다만 이러한 구분에 집착하여 당대 사대부들이 공감하지 못한 懷尼是非에 언론을 계속 소모한 것은 당대 언론들의 한계라고 할 것이다.

언관이 해체된 이후 언론들의 기능은 都察院, 經筵廳 등으로 나뉘어졌다. 언론의 핵심 기능인 언론기능은 도찰원에서 부분적으로나마 승계했으나, 고종과 일본 사이의 갈등 속에서 실제로 발휘되지는 못했다. 결국 1894년 갑오개혁으로 전통적인 언론언론은 종결되었던 것이다. 한편 갑오개혁으로 관직을 잃은 散官들은 中樞府의 후신인 中樞院에서 관리했는데, 이 중추원에서 과거 언관언론과 유사한 활동이 간혹 나타나기도 했지만, 이는 언관-청요직 경력자들이나 시원임대신들이 과거의 관행을 이어간 것일 뿐 언관의 후신이라고 말하기는 어려웠다.

한편 조선을 근대국가로 개혁하고자 했던 개화파들은 신문, 의회, 정당 등 근대정치의 핵심적인 요소들을 도입하고자 했으며, 이 과정에서 言官이나 鄉會같은 조선의 전통적인 개념들을 활용하였다. 그 연장선에서 1895년 중추원은 근대적 의회와 유사한 기구로 개편되었으며, 독립신문과 독립협회를 중심으로 전통적 공론장을 대체하는 근대적 공론장이 형성되어갔다. 그리고 1898년 개화파와 보수파 사이의 논쟁이 격렬하게 발생하는 와중에 中樞院을 활성화시켜야 한다는 논의가 벌어지자, 고종과 보수대신들은 中樞院이 과거의 言官과 동일한 것이라는 논리를 제시하여 중추원에 대한 주도권을 장악하고 개화파들을 압박했다. 개화파들은 이러한 압박에 저항하면서도, 한편으로는 근대적 의회라는 생소한 개념을 조선사회에 전달하기 위해 ‘중추원=언관’ 논리를 활용했다. 결국 중추원은 개화파들이 애초에 설립한 의도와는 달리 근대적 의회로 발전하지는 못했으나, 중추원을 둘러싼 논쟁 속에서 개화-보수 양 세력이 나름의 목적을 위해 전통적인 언관개념과 중추원의 의회개념을 연결시키고 있음을 확인할 수 있었다.

이는 한국 사회의 제 세력이 전통의 기반 위에서 근대 정치를 수용하려 했던 모습이었다.

본 연구를 통해 고종대 언관 및 언관언론의 실태를 재구성하는 한편, 이를 통해 고종대 정치사를 보다 다양하게 서술할 수 있는 자료와 시각을 제공했다고 자평한다. 특히 그동안 실록에 국한해서 단순한 계량으로 수행되어온 언관언론 연구와는 달리, 승정원일기를 활용하고 언론의 형식과 내용을 구분한 분석방식을 활용하여 언관언론을 보다 다각도로 조명할 수 있었던 것은 나름의 성과였다.

개화파가 근대적 국가를 실현하기 위해 설립한 중추원은 한국 최초의 근대적 의회로 학계와 사회에서 주목을 받아왔다. 중추원을 둘러싼 논쟁이 벌어지던 와중에 일어난 1898년 만민공동회·관민공동회는 근대적 시민, 근대적인 공론장이 등장한 계기로 기념되고 있다. 그러나 보수파와 개화파가 격렬하게 충돌했던 상황이었음에도, 각 세력 모두 언관이라는 전통적 개념을 자신의 논리를 강조하기 위해 활용했음을 밝힘으로써 중추원을 둘러싼 개화-보수 간 논쟁을 보다 입체적으로 볼 수 있는 계기를 제공했다고 생각한다. 또한 조선의 가장 중요한 정치적 기억이라고 할 수 있는 언관이, 근대 이후에 어떻게 전승되어갔는지를 추적한 것도 하나의 성과였다.

다만 본고는 다음과 같은 점에서 향후 연구를 추가해야할 여지를 남기고 있다. 첫째로 세도정치기의 언관·언관제도·언론과 고종대의 그것이 단절되어있다. 이는 세도정치기 언관 뿐만 아니라 정치사 일반이 상당한 공백으로 남아있는 것과도 관련이 있다. 특히 대원군집권기 간행된 법전을 통한 언관제의 경우 그 이전 시기의 법제와 비교하여 검토하는 것이 필수적인데, 《大典會通》, 《弘文館志》 등 소수의 자료를 제외하고는 그러한 통시적 접근을 하는 것이 어려웠다. 이는 추후 사료 수집 및 분석을 통해 보완하고자 한다.

또한 고종대 언관언론 분석에서 ‘언관’이라는 인적 요소에 대한 분석이 부족했다. 언관은 그 임면이 매우 빈번했으며, 임명되어도 숙배하지 않는 경우가 많았다. 또한 집에서 簡筒을 통해 차자나 계사에 서명을 하는 경우도 많았기 때문에 언론에 참여했다고 해서 그가 언관으로 제대로 활동했다고 말하기는 어려웠다. 이런 이유로 언관들에 대한 인적 분석의 틀을 만드는 것 자체가 어려운 문제였다. 또한 언관들은 승정원, 규장각, 예문관, 이조, 성균관 등 다양한 청요직 기관들과 끊임없이 인사이동을 하고 있었기 때문에, 언관에 대해서 제대로 파악하기 위해서는 이러한 인사연계 구조를 전반적으로 검토할 필요가 있다. 이는 추후의 과제로 남기고자 한다.

마지막으로 언관 및 언관개념이 다양한 형태로 전승된 양상을 다 확인하지 못했다. 본 연구에서는 중추원을 중심으로 언관개념의 재등장을 검토했지만, 언관은 더 다양한 방식으로 이후 한국 사회에 영향을 끼쳤을 것으로 생각된다. 예를 들어 홍문관 관원이었던 韓章錫의 제자들이 대한제국 수립 이후 홍문관에서 학술활동을 진행하고 후학을 양성하면서 당대 사상에 중요한 업적을 남긴 것은, 文翰職으로서의 언관이 계승된 하나의 형태라고 본다. 또한 언관=의회라는 논리가 개화신문 외에 유생들이나 도시 대중들에게 어떻게 수용되고 활용되었는지, 통감부기에는 언관에 대한 기억들이 어떻게 변화되어갔는지를 확인하는 것은 본 논문과 관련된 중요한 주제이지만 능력의 부족으로 미처 검토하지 못했다. 이또한 추후 연구를 기약하기로 한다.

[부표 20] 고종대(1863~1894) 兩司合啓 一覽

연번	이름	入啓日	停啓日	정황	처벌 내용
1	洪國榮	고종 이전		자신의 누이동생을 후궁으로 바치고(元嬪) 세도를 부리려 하다가 정조비인 효의왕후 세력과 충돌하여 축출. 귀향하여 칩거하던 중 병사하고 사후에 탄핵됨.	施孥籍之典
2	權裕	고종 이전		정조대 심환지 당여. 순조 즉위 후 신유사옥 당시 대사헌으로 임명되어 僻派 언론 주도. 金祖淳의 딸 純元王后와 순조와의 국혼을 반대하다가, 순원왕후의 가례가 끝난 뒤 제자들과 함께 추국을 당함. 金觀柱, 鄭日煥의 사주를 받은 대역부도죄를 지목되어 국문 도중 사망.	施孥戮之典
3	金漢祿	고종 이전	01/07/18	영조의 장인인 金漢壽의 종제. 종질녀가 영조의 계비인 貞純王后가 되자 老論僻派로서 당쟁에 깊이 관여. 1762년(영조 38) 思悼世子의 허물을 들추어내어 죽게 함. 이후 사도세자의 장인이자 時派 핵심인물인 洪鳳漢을 탄핵하여 관직에서 물러나게 하고, 왕세손(뒤의 정조)까지 해치려 하였으나 실패. 사망 후 追律案이 높아져 1806년(순조 6) 관작 추탈.	施孥戮之典
4	金龜柱	고종 이전	02/01/07	영조의 계비인 정순왕후(貞純王后) 오빠. 老論僻派의 중심인물. 사도세자의 장인이자 時派의 핵심인물인 洪봉한을 탄핵. 이 이유로 정조 즉위년에 역적으로 지목되었고, 정후겸, 홍인한, 정이환 등과 결탁해 정조를 해치려 한 사실이 드러나 흑산도 유배. 이후 나주로 이배되었다가 사망. 순조 연간 김관주, 심환지 등 김구주와 가까운 인물들이 벽파여론을 크게 일으키며 시파를 살육하자, 시파에서는 김구주에 대해 사도세자의 죽음에 책임이 있다고 공격.	龜柱支屬應坐之類 一依尙魯例 施以散配之典
5	金鍾秀	고종 이전	01/07/18	영조 대 노론 淸名流로 지목되어 유배됨. 세손 시절 인연으로 정조 즉위 이후 중용. 남인들이 사도세자를 위한 討逆을 주장했을 때 이에 반대했다가 유배. 순조 대 척신 김구주, 심환지 등과 당파를 이뤄 정조를 기만했다는 죄목으로 관작이 추탈. 김구주, 김한록을 비호하고 지시했던 인물이라고 지목되어 탄핵됨.	鍾秀支屬應坐之類 一依尙魯漢祿例施行
6	朴鍾一	고종 이전		1812년(순조 12) 홍경래의 난 당시 백성들 사이에서 널리 퍼지고 있던 참언을 이용해 李振采와 더불어 私黨을 만들고 강화도에 유배되어있던 恩彦君 李裨를 추대하기로 계획. 이를 위해 민심을 선동하다가 체포되어 참형.	施适雲之例
7	李振采	고종 이전		朴鍾一의 역모에 가담했다가 체포되어 참형.	施适雲之例
8	鄭友文	고종 이전		朴鍾一의 역모에 가담했다가 체포되어 참형.	施孥戮之典
9	韓光友	고종 이전		朴鍾一의 역모에 가담했다가 체포되어 참형.	施孥戮之典
10	尹致後	고종 이전		朴鍾一의 역모에 가담했다가 체포되어 참형.	施孥籍之典

11	金延壽	고종 이전		朴鍾一の 역모에 가담했다가 체포되어 참형.	施拏籍之典
12	愼宜學	고종 이전	01/07/18	1829년(순조 29) 정조의 五晦筵敎를 잘 해석해야 한다고 상서를 올려, 시파의 오회연교 의리 해석을 비판한 죄목으로 체포되어 사형되고 탄핵을 당함.	罪人宜學諸子 亟施散配之典
13	洪榮瑾	고종 이전		1853년(철종 4) 金守禎과 함께 모반을 일으키려고 하다가 발각, 체포되어 사형당함.	施拏戮之典
14	李明赫	고종 이전	01/07/18	洪榮瑾의 역모에 가담했다가 체포되어 유배됨.	更爲設鞫得情
15	崔鳳周	고종 이전	14/12/09	洪榮瑾의 역모에 가담했다가 체포되어 유배됨.	更爲設鞫得情
16	李奎和	고종 이전		洪榮瑾의 역모에 가담했다가 체포되어 유배됨.	更爲設鞫得情
17	廉宗秀	고종 이전	01/07/18	족보를 속여 철종의 외숙을 사칭했다가 사형됨.	施拏戮之典
18	廉義榮	고종 이전	01/07/18	염종수의 아들	拿鞫得情
19	金始淵	고종 이전	02/01/07	전라도관찰사 재직 시 국고를 횡령하고 백성을 토색하여 제주도에 위리안치됨.	拿鞫得情
20	李夏銓	고종 이전	01/07/18	完昌君 李時仁의 아들. 1849년(헌종 15) 헌종 사망 직후 왕위계승권자 후보로 물망에 올랐으나 철종이 대신 즉위한 뒤 안동김문의 견제를 받음. 1862년(철종 13) 金順性, 李兢善 등에 의해 왕으로 추대되면서 모반에 참여했다는 무고를 받고 제주도에 유배, 사사됨.	施拏戮之典
21	李兢善	고종이전	20/08/07	金順性이 李夏銓을 추대하여 일으킨 역모에 가담했으며, 정황을 알고도 고하지 않았음.	施拏戮之典
22	朴載仁	고종 이전		李夏銓 역모에 관련된 죄목으로 유배됨.	亟令王府 嚴鞫得情
23	金鎮衡	01/01/29	02/10/18	부호군으로서 상소를 올리면서 '익종(翼宗)의 대가 끊어질 뻔하다가 다시 이어짐에 하늘이 마음속으로 기뻐하고, 太母께서 人倫의 계통을 바르게 정하심에 여러 사람들의 의심이 환하게 풀렸습니다. 그리고 귀신과 사람들이 오랫동안 답답해하던 마음이 비로소 풀려(神人之積鬱始伸) 조정과 백성들이 모두 다 기뻐하고 있습니다' 라는 내용의 문장을 쓴 것을 신정왕후가 지적. 유배됨.	令王府 設鞫得情
24	沈宜冕	01/03/07	02/10/18	탐학을 저지른 것과 아울러 인현왕후의 사저를 함부로 개조한 죄로 탄핵되어 유배됨. 梅泉野錄에 따르면 대원군과 관계가 안 좋았기에 탄핵된 것으로 서술.	嚴鞫得情
25	沈履澤	01/03/07	02/10/18	심익면의 아들. 의주부윤으로 있을 때 탐학을 저질렀다고 암행어사 李應夏에게 적발되어 찬배됨.	亟降處分 以施當律
26	南鍾三	03/01/21		천주교인. 국내에서 전교 중인 프랑스 선교사의 힘을 빌려 영국, 프랑스와 동맹으 맺어 러시아의 남침을 저지해야 한다는 방어책을 흥선대원군에게 건의했다가, 대원군의 뜻이 바뀌면서 일어난 병인박해 때 체포되어 처형됨.	施拏戮之典
27	洪鳳周	03/01/21		천주교인. 南鍾三과 함께 병인박해 때 처형됨.	施拏戮之典
28	李寅夔	03/09/10	05/01/04	병인양요 당시 강화부 유수. 패전의 책임을 지고 탄핵, 유배됨.	先施以島配之典 / 亟施一律(03/10/10)

29	李龍會	03/09/10	05/01/04	병인양요 당시 강화부 中軍. 패전의 책임을 지고 탄핵, 유배됨.	先施以島配之典 / 亟施一律(03/10/10)
30	李公濂	03/10/10	05/01/04	병인양요 당시 통진부사. 패전의 책임을 지고 탄핵, 유배됨.	亟正邦刑
31	李鳳周	04/08/03	05/03/05	통제사 시절 백성들에게 토색한 죄로 탄핵되고 유배됨.	亟降處分 加施當律
32	趙喆增	05/04/27	20/08/07	천주교인. 풍양조씨의 일원으로 조정에 있으면서 천주교 박해를 완화시키고자 노력했으나 1868년(고종 5) 오페르트의 남연군묘 도굴사건 직후 체포된 金季鉉, 張致善의 자백으로 체포령이 떨어지자 고향에서 자살.	亟施嗣賊已施之律
33	趙猷善	05/윤04/07	06/03/09	趙喆增의 친족으로, 체포 지시가 내린 것을 조철증에게 미리 알려서 자살하게 만들었기에 탄핵됨.	令王府 嚴鞫得情
34	曹演承	05/06/28		천주교인. 邪學罪人으로 포도청에 체포된 曹子登의 조카. 처형됨.	施孥戮之典
35	曹洛承	05/06/28		천주교인. 曹演承의 동생	施孥戮之典
36	鄭晚植	07/09/12		동학교인 李弼濟와 함께 변란을 일으킨 죄로 체포되어 유배됨.	施邦憲 以重獄體 俾伸輿論
37	楊永烈	07/09/12		동학교인 李弼濟와 함께 변란을 일으킨 죄로 체포되어 유배됨.	施邦憲 以重獄體 俾伸輿論
38	楊聖仲	07/09/12		동학교인 李弼濟와 함께 변란을 일으킨 죄로 체포되어 유배됨.	施邦憲 以重獄體 俾伸輿論
39	成夏瞻	07/09/12		동학교인 李弼濟와 함께 변란을 일으킨 죄로 체포되어 유배됨.	施邦憲 以重獄體 俾伸輿論
40	朴晚源	07/09/12		동학교인 李弼濟와 함께 변란을 일으킨 죄로 체포되어 유배됨.	施邦憲 以重獄體 俾伸輿論
41	沈永澤	07/09/12		동학교인 李弼濟와 함께 변란을 일으킨 죄로 체포되어 유배됨.	施邦憲 以重獄體 俾伸輿論
42	鄭在永	07/09/12		동학교인 李弼濟와 함께 변란을 일으킨 죄로 체포되어 유배됨.	施邦憲 以重獄體 俾伸輿論
43	鄭弘哲	07/09/12		동학교인 李弼濟와 함께 변란을 일으킨 죄로 체포되어 유배됨.	施邦憲 以重獄體 俾伸輿論
44	魚致元	07/09/12		동학교인 李弼濟와 함께 변란을 일으킨 죄로 체포되어 유배됨.	施邦憲 以重獄體 俾伸輿論
45	崔鳳儀	07/09/12		동학교인 李弼濟와 함께 변란을 일으킨 죄로 체포되어 유배됨.	施邦憲 以重獄體 俾伸輿論
46	朴士允	07/09/12		동학교인 李弼濟와 함께 변란을 일으킨 죄로 체포되어 유배됨.	施邦憲 以重獄體 俾伸輿論
47	張景老	07/09/12		동학교인 李弼濟와 함께 변란을 일으킨 죄로 체포되어 유배됨.	施邦憲 以重獄體 俾伸輿論
48	金昌實	08/04/10		오페르트의 남연군 묘 도굴사건에 가담한 죄로 체포되어 사형됨.	施适雲已施之律
49	李汝江	08/04/10		오페르트의 남연군 묘 도굴사건에 가담한 죄로 체포되어 사형됨.	施适雲已施之律
50	李敦浩	08/04/10		오페르트의 남연군 묘 도굴사건에 가담한 죄로 체포되어 사형됨.	施孥戮之典

51	鄭岐鉉	08/12/25		동학교인 李弼濟가 일으킨 문경봉기에 가담한 죄로 체포되어 사형됨.	施适雲之例
52	鄭玉鉉	08/12/25		동학교인 李弼濟가 일으킨 문경봉기에 가담한 죄로 체포되어 사형됨.	施适雲之例
53	金應龍	09/04/27		吳潤根과 山祭를 지낼 때 그 축사와 제문에 정감록의 참람한 내용이 포함되어 있었다는 죄목으로 체포되어 사형됨.	施适雲之例
54	吳潤根	09/04/27		金應龍과 山祭를 지낼 때 그 축사와 제문에 정감록의 참람한 내용이 포함되어 있었다는 죄목으로 체포되어 사형됨.	施适雲之例
55	金應鳳	09/04/27		金應龍, 吳潤根이 참람한 내용으로 山祭를 지낼 때 가담했다는 죄목으로 체포되어 유배됨.	施邦憲 以重獄體
56	金俊文	09/04/27	28/10/12	金應龍, 吳潤根이 참람한 내용으로 山祭를 지낼 때 가담했다는 죄목으로 체포되어 유배됨.	施邦憲 以重獄體
57	柳興榮	09/06/28	20/08/07	자신의 형들에게 한을 품고 대원군에게 상서하여 모함함. 또한 李士元 등과 결탁하고 군사를 모아 변란을 일으킬 것을 도모했다고 고발되어 추국을 당하던 중 사망함.	更加嚴鞠 / 施适雲已行之例 亦施嗣賊孥戮之典(09/08/03)
58	沈聃應	09/06/28	28/10/12	柳興榮의 변란에 가담한 죄로 체포되어 유배됨.	更加嚴鞠 / 亟令王府更加嚴鞠(09/08/03)
59	張赫晉	09/06/28	14/12/09	柳興榮의 변란에 가담한 죄로 체포되어 유배됨.	更加嚴鞠 / 亟令王府更加嚴鞠(09/08/03)
60	林根實	09/06/28	28/10/12	柳興榮의 변란에 가담한 죄로 체포되어 유배됨.	更加嚴鞠 / 亟令王府更加嚴鞠(09/08/03)
61	金應淵	09/08/03	28/10/12	柳興榮의 변란에 가담한 죄로 체포되어 유배됨.	亟令王府更加嚴鞠
62	驗察	09/08/03	28/10/12	柳興榮의 변란에 가담한 죄로 체포되어 유배됨.	亟令王府更加嚴鞠
63	李士元	09/08/03	14/12/09	柳興榮의 변란에 가담한 죄로 체포되어 유배됨.	亟令王府更加嚴鞠
64	崔益鉉	10/12/19	16/02/12	호조참판으로서 상소를 올려 만동묘 및 서원 복설을 요청했는데, 이 상소 중에 참람한 표현이 있어 유배됨.	令王府 更爲設鞠 嚴覈得情
65	朴遇賢	10/12/19	19/06/22 21/10/29	최익현을 비판하는 상소를 올리면서, 대원군 하야 후 정책을 비판하고 대원군에 대한 고종의 태도를 지적인 내용이 참람하다고 지적받아 유배됨.	令王府 更爲設鞠 嚴覈得情
66	孫永老	11/12/04	19/06/22 21/10/29	대원군의 조속한 귀경을 요구하는 상소하고 영의정 이유원을 탄핵하는 상소를 올려 유배됨.	令王府 更爲設鞠 嚴覈得情
67	崔益鉉	13/01/29	13/03/03	일본과의 수교를 반대하기 위해 올린 상소의 내용이 참람하다고 지적받아 유배됨.	令王府 更爲設鞠 嚴覈得情
68	趙秉昌	13/01/29	16/02/12	일본과의 수교를 반대하기 위해 올린 상소의 내용이 참람하다고 지적받아 유배되었다가 사사됨.	令王府 設鞠得情 / 支屬 竝施發配(20/05/27) / 支屬 竝施散配(21/10/29)

69	趙采夏	13/01/29	17/01/10	趙秉昌의 아들. 일본과의 수교를 반대하기 위해 올린 상소의 내용이 참람하다고 지적받아 유배되었다가 사사됨.	令王府 設鞫得情 / 支屬 竝施發配(20/05/27) / 支屬 竝施散配(21/10/29)
70	申哲均	13/03/03		대원군 세력. 경상감사로서 도적의 우두머리가 되어 영의정 이최응의 집에 불을 질러 민심과 정국을 동요하게 하고 이를 이용해서 발탁되려 했다는 이유로 체포되어 모반죄목으로 사형됨. 梅泉野錄에 따르면 여흥민씨들이 1870년(고종 10) 민승호 폭사사건의 범인으로 신철균을 지목한 상황에서 이최응 가택 방화사건이 일어나자 함께 엮여 사형시켰다고 설명함.	施拏戮之典
71	張東根	13/03/03		申哲均과 함께 모반을 일으켰다는 죄목으로 사형됨.	施拏戮之典
72	丁善教	13/03/03		申哲均과 함께 모반을 일으켰다는 죄목으로 사형됨.	施拏戮之典
73	鄭泰好	13/09/13	16/02/12	李獻耆와 함께 雜類들과 부화뇌동하여 패역한 말을 퍼뜨렸으며, 황해도관찰사 재직 시에 탐학을 자행한 죄목으로 유배됨.	亟降處分 以施加律
74	洪坑	13/11/02	14/12/24	경상감사 시절 학정을 자행했다는 죄목을 유배되고, 그의 私奴가 살인을 저질렀다는 이유로 신문을 받고 다시 유배되어 위리안치. 이후 유배지로 돌려보내 위리안치됨.	亟施當律
75	李秉淵	14/06/10		군사를 모아 일본과의 수교를 막기 위해 변란을 일으키려 한 죄목으로 체포되어 사형됨.	施适雲已施之律
76	李啓豐	14/06/10		군사를 모아 일본과의 수교를 막기 위해 변란을 일으키려 한 죄목으로 체포되어 사형됨.	施拏戮之典
77	李英俊	14/06/10		군사를 모아 일본과의 수교를 막기 위해 변란을 일으키려 한 죄목으로 체포되어 사형됨.	更令王府 設鞫得情
78	張赫晉	14/12/09		柳興榮의 변란에 가담한 죄로 체포되어 유배됨.	施适雲已施之律
79	李祐秀	14/12/09		柳興榮의 변란에 가담한 죄로 체포되어 유배됨.	施适雲已施之律
80	崔鳳周	14/12/09		柳興榮의 변란에 가담한 죄로 체포되어 유배됨.	施适雲已施之律
81	黃載顯	18/03/29	19/06/22 21/10/29	조선책략과 그에 따른 개화론의 유포를 비판하고 정부의 무기력함과 부패를 지적한 상소가 참람하다는 이유로 유배됨.	令王府 設鞫得情
82	洪時中	18/03/29	19/06/22 21/10/29	조선책략과 그에 따른 개화론의 유포를 비판하고 정부의 무기력함과 부패를 지적한 상소가 참람하다는 이유로 유배됨.	令王府 設鞫得情
83	李晚孫	18/05/22	19/06/22 21/10/29	조선책략과 그에 따른 개화론의 유포를 비판하는 '영남만인소'의 소두. 이 상소가 참람하다는 이유로 유배됨.	令王府 嚴加鞫覈
84	姜晉奎	18/05/22	19/06/22 21/10/29	조선책략과 그에 따른 개화론의 유포를 비판하는 '영남만인소'의 실제 작성자로 지목됨. 이 상소가 참람하다는 이유로 유배됨.	令王府 嚴加鞫覈
85	申櫻	18/윤7/13	19/06/22 21/10/29	개화를 반대한다는 뜻으로 올린 상소가 참람하다는 이유로 유배됨.	令王府 設鞫得情

86	洪在鶴	18/윤7/20		개화를 반대한다는 뜻으로 올린 상소가 참람하다는 이유로 처형됨.	施孥戮之典
87	李源進	18/윤7/23	19/06/22	개화를 반대한다는 뜻으로 올린 상소가 참람하다는 이유로 유배됨.	亟施加律
88	金平默	18/윤7/23	19/06/22 21/10/29	개화를 반대한다는 뜻으로 올린 상소가 참람하다는 이유로 유배됨.	令王府嚴覈得情
89	安驥永	18/10/13		흥선대원군의 재가를 도모하기 위해 그의 서자인 李載先을 추대하여 고종을 폐위시키려고 했다가 모의가 발각되어 처형됨.	施适雲已施之律
90	權鼎鎬	18/10/13		흥선대원군의 재가를 도모하기 위해 그의 서자인 李載先을 추대하여 고종을 폐위시키려고 했다가 모의가 발각되어 처형됨.	施适雲已施之律
91	李哲九	18/10/13		흥선대원군의 재가를 도모하기 위해 그의 서자인 李載先을 추대하여 고종을 폐위시키려고 했다가 모의가 발각되어 처형됨.	施适雲已施之律
92	姜達善	18/10/24		李載先 역모 사건에 가담한 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
93	李斗榮	18/10/24		李載先 역모 사건에 가담한 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
94	李鍾海	18/10/24		李載先 역모 사건에 가담한 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
95	李鍾學	18/10/24		李載先 역모 사건에 가담한 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
96	蔡東述	18/10/24		李載先 역모 사건에 가담한 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
97	趙中鎬	18/12/13		李載先 역모 사건에 가담한 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
98	李然應	18/12/13		李載先 역모 사건에 가담한 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
99	丁建燮	18/12/13		李載先 역모 사건에 가담한 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
100	任哲鎬	18/12/13		李載先 역모 사건에 가담한 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
101	李暲靖	18/12/13		李載先 역모 사건에 가담한 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
102	柳道奭	18/12/13		李載先 역모 사건에 가담한 죄목으로 유배됨.	令王府嚴加鞫覈
103	俞鎭應	18/12/13		李載先 역모 사건에 가담한 죄목으로 유배됨.	令王府嚴加鞫覈
104	魚用海	18/12/13		李載先 역모 사건에 가담한 죄목으로 유배됨.	令王府嚴加鞫覈
105	李炳埴	18/12/13		李載先 역모 사건에 가담한 죄목으로 처형됨.	施以孥戮之典
106	李景夏	19/08/25	20/08/07	임오군란 당시 兩營의 將臣으로서, 군란을 막지 못한 것에 대한 책임을 지고 유배됨.	嚴鞫得情
107	申正熙	19/08/25	20/08/07	임오군란 당시 兩營의 將臣으로서, 군란을 막지 못한 것에 대한 책임을 지고 유배됨.	嚴鞫得情
108	任應準	19/09/27		임오군란 당시 藝文館提學으로서 중궁전의 장례를 주도한 죄목으로 유배됨.	令王府設鞫得情
109	李會正	19/09/27		임오군란 당시 禮曹判書로서 중궁전의 장례를 주도한 죄목으로 유배됨.	令王府設鞫得情
110	白樂寬	19/10/11		임오군란 직전 한성에 봉화를 올리고 척사 상소를 올렸다가 체포되었음. 군란 발발 이후 석방되었다가 군란 진압 후 다시 체포되어 제주도에 위리안치되었다가 처형됨.	令王府 設鞫得情 / 施孥戮之典(20/08/30) / 令王府 設鞫得情(21/10/29) / 施孥戮之典(20/08/30)

111	尹相和	19/12/13	21/10/29	궁궐 안에 잡인들이 출입하고 풍기가 문란해진 것을 지적하기 위해 올린 상소의 내용이 참람하다는 이유로 유배됨.	亟允鞠廳所請
112	鄭顯德	20/05/27		대원군 심복. 대원군 실각 후 유배되었다가 임오 군란 발발 이후 형조참판으로 기용. 군란 실패 이후 다시 유배되었다가 사사됨.	支屬 竝施發配 / 支屬 竝施散配(21/10/29)
113	李載晚	20/05/27		대원군 심복. 대원군 실각 후 유배되었다가 군직에 임명됨. 임오군란 발발 직후 사헌부 장령에 임명되어 대원권 세력에 대한 停啓에 참여. 군란 실패 이후 위리안치되었다가 추국 후 사사됨.	支屬 竝施發配 / 支屬 竝施散配(21/10/29)
114	趙宇熙	20/05/27		대원군 심복. 대원군 실각 후 헌직에서 배제되어 군직에 있다가 임오군란 이후 승정원에 임용. 군란 실패 후 다시 군직으로 물러났고 이후 위리안치되었다가 사사됨.	支屬 竝施發配 / 支屬 竝施散配(21/10/29)
115	李敦應	20/05/25	21/10/29	대원군 당여로 지목되어 유배됨.	亟降明命
116	吳夏泳	20/05/25	21/10/29	대원군 당여로 지목되어 유배됨.	亟降明命
117	尹胄鉉	20/05/25	21/10/29	대원군 당여로 지목되어 유배됨.	亟降明命
118	姜凡秀	20/05/25	21/10/29	대원군 당여로 지목되어 유배됨.	亟降明命
119	洪英植	21/12/16		갑신정변을 일으켰다가 정변 실패 후 청군에게 살해됨.	施适雲之律 / 施斬屍之律(23/04/13)
120	朴泳孝	21/12/16		갑신정변을 일으켰다가 정변 실패 후 일본으로 망명.	先行收司之典 / 刻期逮捕(21/12/17) / 行收司之典(22/08/28) / 刻期逮捕(25/12/28)
121	金玉均	21/12/16	31/03/10	갑신정변을 일으켰다가 정변 실패 후 일본으로 망명.	先行收司之典 / 刻期逮捕(21/12/17) / 行收司之典(22/08/28) / 刻期逮捕(25/12/28)
122	徐光範	21/12/16		갑신정변을 일으켰다가 정변 실패 후 일본으로 망명.	先行收司之典 / 刻期逮捕(21/12/17) / 行收司之典(22/08/28) / 刻期逮捕(25/12/28)
123	徐載弼	21/12/16		갑신정변을 일으켰다가 정변 실패 후 일본으로 망명.	先行收司之典 / 刻期逮捕(21/12/17) / 行收司之典(22/08/28) / 刻期逮捕(25/12/28)
124	李點丕	21/12/16		갑신정변에 가담했다는 죄목으로 처형됨.	用極律 / 施适雲之律(21/12/17) / 用極律(22/08/28) / 施适雲之律(25/12/28)

125	李允相	21/12/16		갑신정변에 가담했다는 죄목으로 처형됨.	用極律 / 施适雲之律(21/12/17) / 用極律(22/08/28) / 施适雲之律(25/12/28)
126	吳昌模	21/12/16		갑신정변에 가담했다는 죄목으로 처형됨.	用極律 / 施适雲之律(21/12/17) / 用極律(22/08/28) / 施适雲之律(25/12/28)
127	車弘植	21/12/16		갑신정변에 가담했다는 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典 / 施适雲之律(21/12/17) / 施孥戮之典(22/08/28) / 施适雲之律(25/12/28)
128	徐載昌	21/12/16		갑신정변에 가담했다는 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典 / 施适雲之律(21/12/17) / 施孥戮之典(22/08/28) / 施适雲之律(25/12/28)
129	高興宗	21/12/16		갑신정변에 가담했다는 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典 / 施适雲之律(21/12/17) / 施孥戮之典(22/08/28) / 施适雲之律(25/12/28)
130	南興喆	21/12/16		갑신정변에 가담했다는 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典 / 施适雲之律(21/12/17) / 施孥戮之典(22/08/28) / 施适雲之律(25/12/28)
131	崔英植	21/12/16		갑신정변에 가담했다는 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典 / 施适雲之律(21/12/17) / 施孥戮之典(22/08/28) / 施适雲之律(25/12/28)
132	李永植	22/08/28		임오군란 가담자로서 뒤늦게 체포되어 처형됨.	施适雲之律
133	李應浩	22/12/24		갑신정변에 가담했다는 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
134	全興龍	22/12/24		갑신정변에 가담했다는 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
135	尹啓完	22/12/24		갑신정변에 가담했다는 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
136	申興模	22/12/24		갑신정변에 가담했다는 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
137	金昌基	22/12/24		갑신정변에 가담했다는 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
138	閔昌洙	22/12/24		갑신정변에 가담했다는 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
139	崔聖郁	22/12/24		갑신정변에 가담했다는 죄목으로 처형됨.	施孥戮之典
140	李上祿	22/12/24		갑신정변에 가담했다는 죄목으로 유배됨.	令王府 設鞫得情
141	申桓	23/04/06	24/12/27	갑신정변에 가담했다는 죄목으로 유배됨.	令王府 設鞫得情
142	鄭完默	23/04/06	24/12/27	갑신정변에 가담했다는 죄목으로 유배됨.	令王府 設鞫得情

143	吳友泳	23/04/06	24/12/27	갑신정변에 가담했다는 죄목으로 유배됨.	令王府 設鞫得情
144	韓鎭泰	23/04/06	24/12/27	갑신정변에 가담했다는 죄목으로 유배됨.	令王府 設鞫得情
145	申箕善	23/04/13		일본에 망명 중인 갑신 역도들과 연락을 주고받았다는 이유로 유배됨.	令王府 設鞫得情 / 更加嚴鞫 期於得情 (24/윤4/24)
146	洪晉游	23/04/13		일본에 망명 중인 갑신 역도들과 연락을 주고받았다는 이유로 유배됨.	令王府 設鞫得情
147	李道宰	23/04/13		일본에 망명 중인 갑신 역도들과 연락을 주고받았다는 이유로 유배됨.	令王府 設鞫得情
148	安宗洙	23/04/13		일본에 망명 중인 갑신 역도들과 연락을 주고받았다는 이유로 유배됨.	令王府 設鞫得情
149	慶光國	23/04/13		일본에 망명 중인 갑신 역도들과 연락을 주고받았다는 이유로 유배됨.	令王府 設鞫得情
150	朴泳敎	23/04/13		일본에 망명 중인 갑신 역도들과 연락을 주고받았다는 이유로 유배됨.	施斬屍之律
151	申錫游	23/04/22	23/06/28	갑신정변 당시 승지로서 역적들을 방조했다는 죄목으로 유배됨.	令王府 設鞫得情
152	朴顯陽	23/04/22	28/10/12	갑신정변 당시 승지로서 역적들을 방조했다는 죄목으로 유배됨.	令王府 設鞫得情
153	尹雄烈	23/04/22		갑신정변 당시 병조의 관리로서 역적들을 방조했다는 죄목으로 유배됨.	令王府 設鞫得情
154	安寧洙	23/04/22		갑신정변 가담자 安宗洙의 동생으로서 역적들 사이에서 서신을 전달했다는 죄목으로 유배됨.	令王府 設鞫得情
155	浪昌寬	23/10/30		갑신정변 주모자인 박영효가 모집한 군졸로서 정변에 가담한 죄목으로 사형됨.	施孥戮之典
156	池運永	24/04/30	25/12/28	갑신정변 실패 후 망명한 김옥균을 체포해오겠다고 했으나 도리어 내통했다는 죄목으로 유배됨.	令王府 一體設鞫 嚴覈得情
157	池錫永	24/04/30	28/10/12	갑신정변 실패 후 망명한 박영효, 박영교를 도왔다는 죄목으로 유배됨.	令王府 一體設鞫 嚴覈得情
158	韓容奭	26/06/03		소론의 입장에서 송시열을 비난하며 懷忌是非를 다시 거론한 죄목으로 유배됨.	令王府設鞫得情
159	柳智永	26/06/03		소론의 입장에서 송시열을 비난하며 懷忌是非를 다시 거론한 죄목으로 유배됨.	令王府設鞫得情
160	李承喜	26/06/03	28/10/12	소론의 입장에서 송시열을 비난하며 懷忌是非를 다시 거론한 죄목으로 유배됨.	令王府設鞫得情
161	呂圭亨	26/06/03		韓容奭 등이 송시열을 비난했을 때 언관의 일원이었으나 그에 대한 탄핵에 참여하지 않았기에 유배됨.	施島配之典 / 施孥戮之典(27/12/30)
162	高時協	26/06/03		韓容奭 등이 송시열을 비난했을 때 언관의 일원이었으나 그에 대한 탄핵에 참여하지 않았기에 유배됨.	施島配之典 / 施孥戮之典(27/12/30)
163	徐相集	26/06/03		韓容奭 등이 송시열을 비난했을 때 언관의 일원이었으나 그에 대한 탄핵에 참여하지 않았기에 유배됨.	施島配之典 / 施孥戮之典(27/12/30)
164	李瑾應	27/12/30		도성에서 변란을 일으켜 궁궐에 침입할 계획을 세웠다가 적발되어 처형당함.	施孥戮之典

165	尹台善	27/12/30		李瑾應과 함께 도성에서 변란을 일으켜 궁궐에 침입할 계획을 세웠다가 적발되어 처형당함.	施孥戮之典
166	駕虛	27/12/30		李瑾應과 함께 도성에서 변란을 일으켜 궁궐에 침입할 계획을 세웠다가 적발되어 처형당함.	施孥戮之典
167	林河錫	27/12/30		李瑾應과 함께 도성에서 변란을 일으켜 궁궐에 침입할 계획을 세웠다가 적발되어 처형당함.	施孥戮之典
168	李象翼	27/12/30		李瑾應과 함께 도성에서 변란을 일으켜 궁궐에 침입할 계획을 세웠다가 적발되어 처형당함.	施孥戮之典
169	丁亨燮	27/12/30		李瑾應과 함께 도성에서 변란을 일으켜 궁궐에 침입할 계획을 세웠다가 적발되어 처형당함.	施孥戮之典
170	方炳九	27/12/30		李瑾應과 함께 도성에서 변란을 일으켜 궁궐에 침입할 계획을 세웠다가 적발되어 처형당함.	施孥戮之典
171	金義均	27/12/30		李瑾應과 함께 도성에서 변란을 일으켜 궁궐에 침입할 계획을 세웠다가 적발되어 처형당함.	施孥戮之典
172	李容元	28/03/22		영의정 심순택이 올린 왕세자 하례 의절이 잘못 났다고 비판한 상소가 무례하다는 이유로 유배됨.	令王府設鞫得情
173	朴弘根	29/12/25		임오군란 가담자로서 뒤늦게 체포되어 처형됨.	施孥戮之典
174	金興燁	29/12/25		임오군란 가담자로서 뒤늦게 체포되어 처형됨.	施孥戮之典
175	辛興萬	29/12/25		임오군란 가담자로서 뒤늦게 체포되어 처형됨.	施孥戮之典
176	鄭景石	29/12/25		임오군란 가담자로서 뒤늦게 체포되어 처형됨.	施孥戮之典
177	朴萬吉	29/12/25		임오군란 가담자로서 뒤늦게 체포되어 처형됨.	施孥戮之典
178	申千石	29/12/25		임오군란 가담자로서 뒤늦게 체포되어 처형됨.	施孥戮之典
179	朴鳳文	29/12/25		임오군란 가담자로서 뒤늦게 체포되어 처형됨.	施孥戮之典
180	金漢福	29/12/25		임오군란 가담자로서 뒤늦게 체포되어 처형됨.	施孥戮之典
181	權鳳熙	30/10/27		동학 교도들이 궁궐 앞에서 복합상소를 하는 상황을 비판하면서, 관료의 기강을 확립하고 군주가 스스로 성찰해야할 것을 요청한 상소의 내용이 참람하다는 이유로 유배됨.	令王府 拿鞫得情
182	安孝濟	30/10/27		관왕묘에서 무당이 제사를 지내는 상황을 지적하면서 이때문에 무력과 승려가 득세하여 나라의 기강이 흐트러졌음을 비판한 상소의 내용이 참람하다는 이유로 유배됨.	令王府 拿鞫得情

[부표 21] 고종대(1863~1894) 言官言論 기관별 및 형식별 동향

年度	三司 合啓	兩司 合啓	玉堂 啓辭	憲府 啓辭	諫院 啓辭	兩司 聯筭	玉堂 聯筭	憲府 聯筭	諫院 聯筭	兩司 聯疏	玉堂 上疏	憲府 上疏	諫院 上疏	前官 上疏	計
1863						9	3				1				13
1864	10	21		20	19	12	11					4	3	2	102
1865		2			2	8	5					2	2		21
1866	7	31	1		31	1						1		2	74
1867		2			2	2	1				1		2		10
1868		17			15	9	7					2	2	1	53
1869		2			2	3	3					1			11
1870		2			2	2	1			1					8
1871		4			2	1						1	1		9
1872	1	5			5	16	10				1	1		1	40
1873		4			1	9	8			1	5	6	3	8	45
1874					1	11	10				1	4	4	12	43
1875		2			1	1	5					2	1	4	16
1876		34			32	9	9				2	1		6	93
1877		10			9	4	5					1	2	2	33
1878	7	8			8	5	4				1	1		1	35
1879		1			1	2	2					1	1	1	9
1880		1			1	10	8				2	3	4	3	32
1881	5	82			52	17	19				5	4	3	4	191
1882		42			41	11	13		2		2	2	2	17	132
1883	13	17			17	17	11	2				2	3	7	89
1884		4			4	9	9				2	1	3	4	36
1885		5			3	1						1	1	7	18
1886		22			21	8	8				3		2	4	68
1887		6			6	10	9				9			4	44
1888		1				1						1			3
1889		35			36	6	10			2	1		1		91
1890		2			2	21	4	8			6	1	1		45
1891		52			44	53	11		1		3		2		166
1892		2			2										4
1893		2			2	2	3				2	3	4	5	23
1894	26	4			3	3	3								39
計	70	422	1	20	367	273	192	10	3	4	47	46	47	95	1596

참고 문헌

1. 자료

1) 經典·文集·日記類

《書經》，《三峰集》，《迂書》，《栗谷全書》，《宋子大全》，《白湖全書》，《礪溪隨錄》，《星湖全集》，《擇里志》，《經世遺表》，《與猶堂全書》，《湛軒書》，《梅泉野錄》，《勉菴集》，《尹致昊日記》，《甲申日錄》，《雲陽集》，

2) 官撰史料·法典·掌攷類

《承政院日記》，《朝鮮王朝實錄》，《日省錄》，《經國大典》，《續大典》，《大典通編》，《大典會通》，《大典續錄》，《洋擾記》(고려대학교중앙도서관 소장/B8 A232)，《銀臺條例》，《六典條例》，《兩銓便攷》，《弘文館志》，《典翰先生案》，《諫議謄錄》，《諫議上疏謄錄》，《諫議筭子謄錄》，《司憲府謄錄》，《典律通補》，《議案》，《議案，勅令》，《大朝鮮大日本兩國盟約》，《統理交涉通商事務衙門章程》，《駐韓日本公使館記錄》，《議政存案》，《內各司關草》，《公文編案》，《官報》，《中樞院官制及事務章程》，《樞密院官制及事務章程》，《校典所日記》，《各部請議書存案》，《各部去照存案》，《中樞院來文》

2) 근대신문류

《漢城旬報》，《漢城週報》，《독립신문》，《皇城新聞》，《대한매일신보》，《時事叢報》

2. 연구 논저

1) 단행본

- Jurgen Habermas 저, 한승완 역, 2004, 《공론장의 구조변동》, 나남출판
- 김 돈, 1997, 《朝鮮前期 君臣權力關係研究》, 서울대학교출판부
- 김명숙, 2004, 《19세기 정치론 연구》, 한양대학교출판부
- 김병우, 2006, 《대원군의 통치정책》, 해안
- 김병우, 2006, 《대원군의 통치정책》, 해안
- 김성혜, 2013, 《재위 전기 고종의 통치활동》, 선인
- 김인걸, 2017, 《조선후기 공론정치의 새로운 전개》, 서울대학교출판문화원
- 稻葉繼雄, 2006, 《구한말 교육과 일본인》, 온누리
- 陸奥宗光 저, 김승일 역, 1993, 《蹇蹇錄》, 범우사
- 박은숙, 2005, 《갑신정변 연구》, 역사비평사
- 박정양 저, 한철호 역, 2018, 《美俗拾遺》, 푸른역사
- 百瀬孝, 1990, 《昭和戦前期の日本 - 制度と実態》, 吉川弘文館
- 杉村濤, 1986, 《在韓苦心錄》, 민족문화
- 손석춘, 2005, 《한국 공론장의 구조 변동》, 커뮤니케이션북스
- 신용하, 1981, 《독립협회연구 : 독립신문, 독립협회, 만민공동회의 사상과 운동》, 일조각
- 신용하, 2001, 《갑오개혁과 독립협회운동의 사회사》, 서울대학교출판부
- 연갑수, 2003, 《대원군집권기 부국강병책연구》, 서울대학교출판부
- 왕현종, 2005, 《한국 근대국가의 형성과 갑오개혁》, 역사비평사

- 유길준 저, 허경진 역, 2004, 《西遊見聞》, 서해문집
- 유영익 외, 2000, 《신편 한국사 40 - 청일전쟁과 갑오개혁》, 국사편찬위원회
- 이방원, 2010, 《한말 정치변동과 중추원》, 혜안
- 이재호, 1995, 《조선정치제도연구》, 일조각
- 정두희, 1994, 《조선시대의 대간연구》, 일조각
- 정만조 외, 2014 《농암 유수원 연구》, 사람의무늬
- 정홍준, 1996, 《조선 중기 정치권력구조 연구》, 고려대학교민족문화연구소
- 조맹기, 1997, 《한국 언론사의 이해》, 서강대학교출판부
- 최덕수, 2015, 《근대 한국의 개혁 구상과 유길준》, 고려대학교출판문화원
- 최승희, 1976, 《朝鮮初期 言官·言論研究》, 서울대학교출판부
- 한국역사연구회19세기정치사연구반, 1990, 《조선정치사(하)》, 청년사

2) 연구 논문

- 강정민, 2010, 《조선 후기 言官의 탄핵 활동 추이와 그 의미》, 한국교원대학교 석사학위논문
- 구덕희, 2003, 〈주요 정치기구의 성격과 위상〉, 《조선중기 정치와 정책 - 인조~현종시기》, 아카넷
- 김 돈, 1994, 〈선조대 유생층의 공론형성과 붕당화〉, 《진단학보》78
- 김경래, 2015, 《선조대 초반의 정국과 율곡 이이의 개혁론》, 서울대학교 박사학위논문
- 김대영, 2003, 〈논쟁과 이견의 공론장으로서 독립신문〉, 《역사와사회》30
- 김상기, 1990, 〈1895~1896년 洪州義兵의 사상적 연원과 전개〉, 《尹炳奭

教授華甲紀念 韓國近代史論叢》, 지식산업사

김성윤, 1995, 〈정조대의 문반직 운영과 정치구조의 변화〉, 《역사와세계》
19

김성혜, 2010, 〈고종시대 군주권 위협 사건에 대한 일고찰〉, 《한국문화연구》18

김성혜, 2015, 〈1886년 일본망명자 김옥균 유폐의 전말과 그 원인〉, 《아세아연구》161

김세은, 2000, 〈고종초기(1864년~1873년)의 經筵〉, 《진단학보》89

김세은, 2002, 〈고종초기(1863~1873) 陵幸의 의의〉, 《조선의 정치와 사회》, 집문당,

김영수, 2005, 〈조선 공론정치의 이상과 현실(1) : 당쟁발생기 율곡 이이의 공론정치론을 중심으로〉, 《한국정치학회보》39

김용직, 1998, 〈한국정치와 공론성(1) - 유교적 공론정치와 공공영역〉, 《국제정치논총》38-3

김용직, 2006, 〈개화기 한국의 근대적 공론장과 공론형성 연구 : 독립협회와 〈독립신문〉을 중심으로〉, 《한국동북아논총》38

김용흠, 2012, 〈조선후기 당론서의 객관적인 연구는 가능한가?〉, 《역사와 현실》85

김정기, 1990, 〈자본주의 열강의 이권침탈 연구 - 19세기말 20세기초 미·일·러·청의 이권침략 총정리〉, 《역사비평》11

김현철, 1999, 《박영효의 ‘근대국가 구상’에 관한 연구 : 개화기 문명개화론자에 나타난 傳統과 近代를 중심으로》, 서울대학교 외교학과 박사학위논문

남지대, 1985, 〈조선 성종대의 대간 언론〉, 《한국사론》12.

박광용, 1994, 《조선후기 ‘蕩平’ 연구》, 서울대학교 박사학위논문

- 박승용, 1999, 〈조선시대 서경제도 연구〉, 《평택대학교논문집》13
- 박재우, 2010, 〈고려시대 署經의 행정절차와 성격〉, 《역사문화연구》36
- 박진아, 2009, 《미수 허목의 황극설에 관한 연구》, 고려대학교 석사학위논문
- 박현모, 2002, 〈정조 시대의 公論 연구 - 臺諫의 활동과 유생들의 집단상을 중심으로〉, 《한국정치연구》11
- 박현모, 2006, 〈세도정치기(1800-63)의 정국운영과 언론 연구 - 순조시대를 중심으로〉, 《동양정치사상사》6
- 소진형, 2016, 《조선후기 왕의 권위와 권력의 관계 - 황극개념의 해석을 중심으로》, 서울대학교 박사학위논문
- 송웅섭, 2014, 〈조선전기 主論者의 등장에 대한 검토〉, 《조선시대사학보》68
- 송웅섭, 2015, 〈조선 초기 ‘공론’의 개념에 대한 검토 - 대간 언론과의 비교를 통해서〉, 《한국학연구》39
- 송웅섭, 2018, 〈기묘사림과 ‘공론지상주의’〉, 《역사와현실》108
- 송웅섭, 2018, 〈조선초기 署經制 운영에 대한 검토〉, 《한국학연구》48
- 송찬식, 1978, 〈조선조 사림정치의 권력구조 - 銓郎과 三司를 중심으로〉, 《경제사학》2
- 안병욱, 2000, 《19세기 향회와 민회》, 서울대학교 박사학위논문
- 연갑수, 1994, 〈고종 初中期(1864~1894) 정치변동과 규장각〉, 《규장각》17
- 연갑수, 1996, 〈병인양요와 흥선대원군 정권의 대응 - 《巡撫營膳錄》을 중심으로〉, 《군사》33
- 연갑수, 1999, 〈六典條例 解題〉, 《六典條例(上·下)》, 서울대학교 규장각
- 오수창, 1985, 〈인조대 정치세력의 동향〉, 《한국사론》13
- 오수창, 2000, 〈兩銓便攷·銀臺條例 解題〉, 《兩銓便攷·銀臺條例》, 서울대학

교규장각

- 오수창, 2010, 〈인종반정과 서인정권에 대한 논란〉, 《조선시대 정치, 틀과 사람들》, 한림대학교 출판부
- 오수창, 2016, 〈오늘날의 역사학, 정조 연간 탕평정치 및 19세기 세도정치의 삼각대화〉, 《역사비평》116
- 오영섭, 1997, 《화서학파의 보수적 민족주의 연구 : 그들의 위정척사론과 의병운동을 중심으로》, 연세대 박사학위논문
- 우경섭, 1998, 《영·정조대 홍문관 기능의 변화》, 서울대학교 석사학위논문
- 우경섭, 2002, 〈弘文館志 解題〉, 《弘文館志》, 서울대학교규장각
- 이강욱, 2014, 〈臺諫 啓辭에 대한 고찰〉, 《고문서연구》45
- 이동수, 2006, 〈《독립신문》과 공론장〉, 《정신문화연구》29-1
- 이민정, 2011, 《박세채의 ‘皇極’ 인식과 君主像》, 서울대학교 석사학위논문
- 이승우, 2007, 〈建國憲法 以前の 韓國憲政史〉, 《憲法學研究》13
- 이정철, 2012, 〈선조 대 당쟁의 양상과 전개 양상〉, 《장서각》28
- 이종일·정공식, 1993, 〈大典會通 解題〉, 《大典會通 研究》, 한국법제연구원.
- 이현출, 2002, 〈사림정치기의 공론정치 전통과 현대적 함의〉, 《한국정치학회보》36-3
- 이현희, 2004, 〈19세기 한국사회와 교조신원운동 - 동학농민혁명의 배경 분석〉, 《동학학보》8
- 이황직, 2007, 〈근대 한국의 초기 공론장 형성 및 변화에 관한 연구 : 협성회와 독립협회의 토론회를 중심으로〉, 《사회이론》32
- 임혜련, 2013, 〈철종대 정국과 권력집중 양상-임술민란 배경과 관련하여〉, 《임술민란과 19세기 동아시아 민중운동》, 성균관대학교출판부

- 장명학, 2004, 〈독립신문〉과 근대적 정치권력의 등장, 《역사와사회》33
- 장명학, 2007, 〈근대적 공론장의 등장과 정치권력의 변화 : 《독립신문》 사설을 중심으로〉, 《한국정치연구》16-2
- 장재천, 2015, 〈성균관 유생 공론문화의 기능과 그 전개과정 - 조선중기 선조대 유소를 중심으로〉, 《한국교육사학》37-2
- 전종익, 1998, 《개화기 중추원의 기능과 성격에 관한 연구》, 서울대학교 법학과 석사학위논문
- 정금식, 2001, 〈大典會通의 편찬과 그 의의〉, 《서울대법학》41.
- 정세용, 2010, 《조선 성종대 공론정치의 심의 민주주의적 해석 - 성종실록 경연기록을 중심으로》, 성균관대 동아시아학과 석사학위논문
- 정재훈, 2014, 〈16세기 사림 공론의 내용과 의미〉, 《조선시대사학보》71
- 정호훈, 1994, 〈白湖 尹鑣의 현실인식과 군권강화론〉, 《학림》16, 158~159쪽
- 정호훈, 2005, 〈대원군 執政期 “大典會通”의 편찬〉, 《조선시대사학보》35.
- 정흥준, 1994, 〈16·17세기 권력구조의 개편과 대신〉, 《한국사연구》84
- 조현주, 2001, 《17세기 畿湖南人 학자의 학풍과 정치경제개혁론》, 연세대학교 석사학위논문
- 주진오, 1993, 〈독립협회의 주도세력과 참가계층 - 독립문 건립 추진위원회 시기를 중심으로〉, 《동방학지》79
- 주진오, 1995, 〈1898년 독립협회 운동의 주도세력과 지지기반〉, 《역사와현실》15
- 주진오, 1995, 《19세기 후반 개화 개혁론의 구조와 전개 : 독립협회를 중심으로》, 연세대학교 사학과 박사학위논문
- 천관우, 1954, 〈甲午更張과 近代化〉, 《사상계》12월호
- 최성환, 2009, 《정조대 蕩平政局의 君臣義理 연구》, 서울대학교 박사학위

논문

- 최성환, 2016, 〈조선후기 정치의 맥락에서 탕평군주 정조 읽기〉, 《역사비평》115
- 한성민, 2001, 《일본의 망명자 김옥균 처우책과 그 성격》, 동국대학교 사학과 석사학위논문
- 한영우, 2000, 〈乙未之變, 大韓帝國 성립과 <明成皇后 國葬都監儀軌>〉, 《한국학보》26
- 한지희, 2013, 《조선후기 정치상의 是非明辨論 연구》, 숙명여자대학교 박사학위논문
- 허 수, 2013, 〈교조신원운동기 동학교단과 정부 간의 담론투쟁 - 유교적 측면을 중심으로〉, 《한국근현대사연구》66
- 홍문기, 2006, 〈갑오개혁 이후 비서기관의 변천과 군주권〉, 《한국사론》52
- 홍순민, 1995, 〈정치세력과 정치운영〉, 《한국역사입문(2)》, 풀빛
- 홍순민, 1998, 〈조선후기 法典 편찬의 推移와 정치운영의 변동〉, 《한국문화》21.

Abstract

Hong, Munki

Dept. of Korean History

The Graduate School

Seoyl National University

The purpose of this study is to examine the realities of *Eon-gwan*(言官) and *Eon-gwan Eonron*(言官言論) in the Kjong Period of Joseon, and to find out how the concept and system of *Eon-gwan* was changed after the abolition of the traditional bureaucratic system of Joseon in 1894. Eon-gwan is also known as *Gan-gwan*(諫官), it is a representative tradition of the Confucian political culture in which the concept has existed since the Shang period. Though it was low rank, Eon-gwan played a important role to establish *Bungdang*(붕당) system, so *Eon-gwan* became a significant position in political system of Joseon.

But *Eon-gwan* has shrank in earnest in 18th century, *Tangpyeong* period. The king of *Tangpyeong* preferred the governing system that absolute monarch reign subjects with supreme power, to the *Bungdang* system. In their political plan, *Eon-gwan*, who kept king and high official from dictatorship, had no roles to perform. Furthermore, the counter public sphere of rural people has grown in this time, so that the status of *Eon-gwan* and their *Eonron* got seriously decreased.

Most of *Eon-gwan Eonron* in the *Kjong* Period were inertial

impeachments, and *Gyesa*(啓辭) was most used form of *Eonron*. But all of *Gyesa* was impeachment to criminals, a person who was once impeached through a *Gyesa* could not be removed from *Gyesa* until a agreement was reached by the group of *Eon-gwan*. As a result, people who lived 100 years ago from *Kojong* period were still found in *Gyesa*, and these impeachment records accounted for nearly 60% of all the *Eon-gwan Eonron* in King *Kojong*.

But there were also a number of *Eonron* that had a meaningful controversy at that time. In this regard, it is noteworthy that former *Eon-gwan* posted various *Eonron*. Only four *Eonrons* were posted in *Cheoljong* era, but close to 100 *Eonron* in *Kojong* era. Among them, there were many substantive or controversial *Eonron* that current *Eon-gwan* in *Kojong* era hardly posted. This means that there was a group that would produce public opinion and participate in the public sphere by taking advantage of the qualification as former *Eon-gwan* in the situation where the *Eonron* activity of current *Eon-gwan* were only formal.

The function of *Eon-gwan* has been divided into *Dochalwon*(都察院), *Gyeongyeoncheong*(經筵廳) since they were disbanded. Their core function, the *Eonron* function, was partially succeeded by *Dochalwon*, but it was not actually demonstrated in the conflict between *Kojong* and Japan. Eventually, through the *Kabo* reformation in 1894, the traditional *Eon-gwan Eonron* was concluded.

Reformists who wanted to reform Korea into a modern state tried to introduce key elements of modern politics such as newspapers, congresses, and political parties, and used the

traditional concepts of Joseon, such as *Eon-gwan* and *Hyanghoe* (鄉會). In 1895, *Jungchuwon*(중추원) was reorganized into a similar organization to the modern parliament, and 《The Independent》(독립신문) and Independent Associations(독립협회) have formed a modern public sphere replacing the traditional one.

In 1898, when the debate between the progressive and the conservative was fiercely controversy, *Jungchuwon* won attention as a key institution for reformation, and *Kojong* and the conservative took control of *Jungchuwon* and pressed the progressive, suggesting that *Jungchuwon* is the same as *Eon-gwan* in the past. The progressive resisted the oppression, but on the other hand, they used the logic of '*Jungchuwon* = *Eon-gwan*' to inform Joseon society of the strange concept of modern parliament.

In the end, *Jungchuwon* did not develop into a modern parliament, unlike the ones originally designed by the progressive, but in the controversy over *Jungchuwon*, both the progressive and conservative forces link traditional *Eon-gwan* concepts to *Jungchuwon*'s conception of parliament. This was the situation in which various forces of Korean society tried to accept modern politics on the basis of tradition.

Keywords : *Eon-gwan*(言官), *Eonlon*(言論), *Bung-dang* Politics(붕당 정치), *Gomgron*(公論), *Gomgron* Politics(공론정치), *Saheonbu*(사헌부), *Sagan-won*(사간원), *Hongmun-gwan*(홍문관), *Yangsa*(兩司), *Samsa*(三司), Public Sphere, *Kojong*, *Daewon-gun*, *Gabo-reformation*

Student Number : 2005-30033